

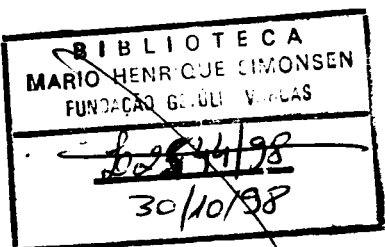
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

***PLANEJANDO O PAÍS DO FUTURO
À LUZ DA CIDADANIA:
PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO
NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO***

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA
BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

TÂNIA MARIA DE SOUZA

Rio de Janeiro, 1997.



Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
Mario Henrique Simonsen/FGV

Souza, Tânia Maria de.

Planejando o país do futuro à luz da
cidadania : planejamento participativo no
setor elétrico / Tânia Maria de Souza. -
1997.

144f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasilei-
ra de Administração Pública, Centro de For-
mação Acadêmica e Pesquisa.

Inclui bibliografia.

I. Planejamento participativo. 2. Energia
elétrica - Política governamental - Brasil. I.
Escola Brasileira de Administração Pública.
Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.
II. Título.

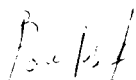
CDD - 333.795

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA


DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR
TÂNIA MARIA DE SOUZA

**PLANEJANDO O PAÍS DO FUTURO À LUZ DA CIDADANIA:
PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO**


E
APROVADA EM 8/7/97
PELA COMISSÃO EXAMINADORA



PAULO ROBERTO MOTTA
DOUTOR EM ADMINISTRAÇÃO



PEDRO DEMO
PHD EM SOCIOLOGIA



SÔNIA MARIA FLEURY TEIXEIRA
DOUTORA EM CIÊNCIA POLÍTICA

Índice	1
Resumo/abstract	3
Agradecimentos	4
Apresentação: Planejando o país do futuro à luz da cidadania	6
Capítulo 1: As referências	10
Introdução	10
Metodologia	10
Poder e gestão	10
Uma estratégia sem sujeito	10
Discursos participativos e poder disciplinar	10
Limites da racionalidade instrumental ou sua maximização? o discurso participativo na administração contemporânea.	10
Os controles	10
Um palco de táticas	10
Tempos democráticos	10
Afinal, o que é planejamento participativo?	10
planejamento	10
participação	10
planejamento participativo	10
A questão ambiental	10
A água	10
Algumas considerações	10
Quadro 1:O meio ambiente na lei orgânica dos municípios	10
Capítulo 2 : O setor elétrico	10

Apresentação: A questão energética	10
O setor elétrico	10
O setor elétrico brasileiro	10
Figura 1: Organização do setor elétrico brasileiro	95
O planejamento no setor elétrico brasileiro	10
O planejamento das políticas públicas no setor energético	10
Planejamento da expansão do sistema	10
Figura 2: Representação esquemática do processo de planejamento da geração	10
Planejamento da operação do sistema	10
Pré-despacho diário	10
Capítulo 3: A inserção do público no setor elétrico	10
Apresentação: o planejamento e o público no setor elétrico brasileiro	10
Mecanismos de interação com a sociedade	10
Empreendimentos elétricos x impactos regionais	10
Empreendimentos x licenciamento	10
Quadro 2: Sistemática de planejamento e licenciamento de empreendimentos hidrelétricos	124
Quadro 3: Coletânea de artigos constitucionais que criam indiretamente a necessidade de interação do setor com a sociedade	125
Quadro 4: Documentos necessários ao licenciamento (anexo da resolução conama nº 006/87)	127
Quadro 5: Instrumentos jurídicos e seu uso em relação ao setor elétrico	128
Considerações	10
Siglas utilizadas	138
Bibliografia	10

Resumo

Este trabalho investiga o planejamento participativo como resultado da confluência de valores contemporâneos ligados aos conceitos de democracia e cidadania, que, ao mesmo tempo, atendem a exigências de sobrevivência e competitividade empresarial em um setor essencial de alto impacto ambiental, como o setor elétrico.

Partindo de uma leitura relacional de poder na sociedade, o texto busca tecer o cenário que condicionou a aparente unanimidade do discurso participativo. Descreve o setor elétrico brasileiro e seus primeiros passos no sentido de se adequar às demandas democráticas e ambientais pela via do planejamento.

Abstract

This work aim to investigate the matter of participative planning as a result of the confluence of a host of contemporary values related to the concepts of democracy and citizenship vis-à-vis to business needs for competitiveness and survival, in such a essential sector and with so much impact over natural environment as the electricity one.

From an relational approach to power in society, it tries to build a scenario which had conditioned a supposed unanimity about the participative discourse. Next, there is a description about the electric sector in Brazil and its first movements to get adjusted to the democratic and environment demands through planning.

Agradecimentos

Dedico um muito obrigado a todos que colaboraram no meu processo de aprendizagem, em especial ao Prof. Dr. Braz José de Araujo, pelo aprendizado prévio no NAIPPE/USP, à Prof^ª. Dr^ª. Sonia Maria Fleury Teixeira, pelo rigor e atenção dedicados, ao Prof. Dr. Pedro Demo, pela sua produção, carinho e atenção, e ao Prof. Dr. Paulo Roberto Mendonça Motta, meu orientador.

Endereço um agradecimento especial ao Prof. Dr. Fernando Guilherme Tenório pelas oportunidades de desenvolvimento intelectual e profissional na EBAP/FGV, especialmente no Programa de Estudos em Gestão Social.

Como não poderia deixar de ser, agradeço a presteza e a colaboração da Biblioteca e dos funcionários da Eletrobrás ao longo dos trabalhos.

Gostaria de registrar um grande abraço às grandes companheiras de turma, desesperos e alegrias, Monica Godinho Ribas, Denise Carvalho e Luciana Miranda Gomes. E outro abraço à Cláudia Pressotto, à Professora Deborah Zouian e a todos os companheiros de trabalho na EBAP, em especial Joarez de Oliveira, Vania M. P. Cruz, Joaquim C. de Castro Filho, Vera Lucia de A. Silva, Vania M. da Silva Oliveira, Lídia dos Santos P. Saraca, Maria Alcina C. Gomes e Mirian Goulart, pelo apoio e o carinho aqui recebido.

SOBRADINHO

Sá e Guarabira

*O homem chega e já desfaz a natureza
tira gente põe represa
diz que tudo vai mudar*

*O São Francisco lá para cima da Bahia
diz que dia menos dia vai subir bem devagar
e passo a passo vai cumprindo a profecia
do beato que dizia que o sertão ia alagar*

*o sertão vai virar mar
dá no coração
com medo que algum dia o mar também vire sertão
vai virar mar
dá no coração
com medo que algum dia o mar também vire sertão*

*Adeus Remanso, Casa Nova, Sento Sé
adeus Pilão Mercado vem o rio te engolir
debaixo d'água lá se vai a vida inteira
por cima da cachoeira o gaiola vai subir
vai ter barragem no salto de Sobradinho
povo vai se embora com medo de se afogar*

*o sertão vai virar mar
dá no coração
com medo que algum dia o mar também vire sertão
vai virar mar
dá no coração
com medo que algum dia o mar também vire sertão*

*Adeus Remanso, Casa Nova, Sento Sé
adeus Pilão Mercado vem o rio te engolir
debaixo d'água lá se vai a vida inteira
por cima da cachoeira o gaiola vai subir
vai ter barragem no salto de Sobradinho
povo vai se embora com medo de se afogar*

*o sertão vai virar mar
dá no coração com medo que algum dia
o mar também vire sertão
vai virar mar
dá no coração
com medo que algum dia o mar também vire sertão*

*Remanso, Casa Nova, Sento Sé,
Pilão Mercado, Sobradinho,
adeus, adeus...
Remanso, Casa Nova, Sento Sé,
Pilão Mercado, Sobradinho,
adeus, adeus...*

APRESENTAÇÃO:
PLANEJANDO O PAÍS DO FUTURO À LUZ DA CIDADANIA

“O desenvolvimento economicamente viável, socialmente equitativo e ecologicamente sustentável requer relações políticas que assegurem os direitos à cidadania, ou seja, à participação de todos os membros da sociedade, nas questões que afetem seus destinos.”

Rattner¹

Em meados do século, sonhou-se com um Brasil grande: o país do futuro. Nós, o futuro daquele sonho, colhemos diversos frutos dessa fase que metamorfoseou as características nacionais.

O modelo de gestão que caracterizou o período desenvolvimentista está passando por profunda reformulação graças às novas exigências históricas.²

¹ RATTNER, H. As empresas estatais brasileiras e o desenvolvimento tecnológico nacional. *Revista de Administração de Empresas*, 24 (2):5, 1984.

² O sistema burocrático assumiu características de uma tecnoburocracia, dentro de limites históricos e culturais próprios. Tecnoburocracia pode ser entendida tanto como burocracia do tipo racional legal weberiana levada ao extremo da especialização quanto como uma deformação da burocracia, dada pela extrapolação da competência técnica manipulando o processo decisório, que é essencialmente político. Weber chamou a atenção para o problema em “Parlamentarismo e governo”, quando critica o fato de a burocracia estatal estar decidindo pelos cidadãos. Outros autores que estudaram a estrutura burocrática, que se desenvolve tanto na iniciativa privada quanto na pública, ao longo do desenvolvimento capitalista, apontaram o papel de racionalidade e controle da mesma e as disfunções que poderiam gerar. A burocracia estatal brasileira assumiu o perfil tecnoburocrático por volta da década de 50 e consolidou este papel durante o período de ditadura militar, embora critérios característicos deste tipo de estrutura de apoio administrativo como a meritocracia e a impessoalidade não sejam correntes em nossos serviços públicos. WEBER, M. Los tipos de dominación. In: *Economía y sociedad*. Havana, Instituto Cubano del Libro, 1971; WEBER, M. Parlamentarismo e governo. In: *Weber*. São Paulo, Abril Cultural, 1974; BRESSER PEREIRA, L. C. *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. São Paulo, Brasiliense, 1980; COUVRE, M. L. *A fala dos homens: análise do pensamento tecnocrático 1964-1981*. São Paulo, Brasiliense, 1983; MARTINS, L.

Nossos sonhos de hoje, ao planejarmos o país do futuro, projetam não apenas números mas qualidade de vida, cidadania e justiça social. Na pauta das discussões está o planejamento, enquanto instrumento racional que ambiciona construir futuros desejados, à luz da cidadania contemporânea.

Nosso recorte, o Setor Elétrico Brasileiro, merece destaque por ter sido um dos grandes símbolos do desenvolvimento acelerado que marcou a história recente. Todos os planos governamentais do período desenvolvimentista, desde os primeiros ensaios com Getúlio Vargas até os últimos PNDs do Regime de 64, destacaram a energia como estratégica e essencial para o alcance dos objetivos nacionais.³ O petróleo e a energia elétrica ganharam *status* de prioritários e uma extraordinária expansão de seus parques produtivos no período.⁴

A grande expansão da oferta energética colaborou para a modernização da sociedade brasileira, seguindo critérios que colocavam o abstrato interesse nacional como prioritário e acima da cidadania. O discurso tecnocrático fez as vezes da competência, opondo-se à sociedade considerada incompetente.⁵

Nos dias que correm, a questão energética ainda se apresenta em

Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64. São Paulo, Paz e Terra, 1985.

³ Dentro deste período as estratégias variaram de acordo com as configurações políticas e econômicas do país e do mundo. OLIVEIRA, G. A. A burocracia weberiana e a administração federal brasileira. *Revista de Administração Pública*, 4(2):47-74, jul./dez. 1970.

⁴ ARAUJO, B. J. (org.) Intervenção econômica do Estado e democracia. In: MARTINS, C. E. *Estado e capitalismo no Brasil.* São Paulo, Hucitec /Cebrap, 1977. p. 221-239.

⁵ *A energia elétrica no Brasil: da primeira lâmpada à Eletrobrás.* Rio de Janeiro. Biblioteca do Exército, 1977; CHAUI, M. S. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas.* São Paulo, Brasiliense, 1981; COUVRE, M. L. *op. cit.*, 1983.

destaque nas discussões e embates político-ideológicos, seja sob o argumento do caráter estratégico da mesma, defendendo a personalidade jurídica pública, seja no discurso de privatização do parque para a modernização dos serviços públicos.

Nossa reflexão centra-se na democratização das relações sociais no país. Nossa categoria de análise fundamental é a participação pública no planejamento do setor, posto ser uma área de concessão vital para a atividade produtiva e doméstica moderna: um direito da cidadania.

Dado o longo período de maturação dos empreendimentos hidrelétricos -- forma predominante de geração no setor elétrico brasileiro -- o que se planeja hoje será o parque disponível para as próximas gerações, assim como usufruímos do que gerações anteriores planejaram. Os problemas gerados ou não devidamente evitados, tais como a poluição e outros impactos sócio-ambientais compõem a herança deixada de uma geração a outra.

As demandas do cenário internacional contemporâneo exigem agregação de novos valores econômicos e humanos nos cálculos de viabilidade de projetos, levando em consideração os impactos socio-ambientais uma vez que toda e qualquer ação gera alterações no ambiente natural e humano. A questão ecológica trata mais da intensidade e dos efeitos das ações do que necessariamente do não impacto.⁶

⁶ AB'SABER, A. N. Palestra. In: Eletrobrás. Anais dos seminários temáticos: *Política de Meio Ambiente e Aproveitamento do Potencial Hidrelétrico Brasileiro*. Rio de Janeiro, Eletrobrás, 1991. (Cadernos do Plano 2015.2.)

Optamos pela elaboração de um referencial que abrangesse as questões contemporâneas que subsidiam nossa análise. Dentre elas, aspectos legais e ambientais merecem destaque, posto se tratem simultaneamente de política simbólica, de cidadania e de mercado, que reduzem os agrupamentos humanos a parte do meio ambiente.⁷ Apresentamos o Setor Elétrico Brasileiro⁸ e como uma referência deste processo de adaptação ao novo cenário.

⁷NEVES, M. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. *Anais do XVII Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, 22 a 25 de outubro de 1993.

⁸ De agora em diante também denominado apenas como SE.

Capítulo 1: As referências

INTRODUÇÃO

O que pesquisamos? Segundo Pedro Demo, pesquisamos aquilo que não conhecemos e que interessa.⁹ Dado nosso desconhecimento, muitas das hipóteses iniciais e preconceitos que carregávamos no imaginário foram eliminados ao longo da caminhada.

Ao escolhermos o tema *Planejamento Participativo no Setor Elétrico*, durante a elaboração do projeto de pesquisa, pensávamos em reconstituir a trajetória do planejamento, enquanto instrumento de política pública brasileira, mostrando a mudança do perfil autoritário emprestado ao planejamento governamental nas décadas passadas e apontar esforços de democratização das relações Estado-sociedade. Além do excesso de juventude desta idéia imensa, cometíamos um erro fundamental: raciocinávamos como se os serviços do setor elétrico fossem uma atividade tipicamente de Estado. Este engano se deu, primeiro, pelo fato de que o setor *estava* público -- gerido por empresas públicas - - nas últimas décadas. Em segundo lugar, pela associação feita, ao longo das últimas décadas pelo setor, de suas atividades com empreendimentos de grande porte, que implicam grandes investimentos, desapropriações e impactos sócio-ambientais, normalmente arcados pelo poder público.

Foi árduo o caminho até percebermos que a questão do planejamento participativo no setor independia do caráter público ou privado dos

⁹ DEMO, P. *Metodologia científica em ciências sociais*. São Paulo, Atlas, 1980. p. 13.

empreendimentos. Isso só se tornou mais claro ao examinarmos os modelos de planejamento participativo, enquanto instância de controle público, utilizados em outros países, onde as empresas eram públicas ou privadas, e a leitura de público não era necessariamente estatal, quebrando preconceitos herdados de nosso senso comum.

Percebemos que o tema do planejamento participativo passava pela questão democratização da sociedade brasileira, mas também por outros caminhos sociais, como a discussão ambientalista, os formatos de competitividade industrial e os fluxos contemporâneos de poder propriamente dito.

Uma primeira dificuldade vencida foi a compreensão de termos e procedimentos internos ao setor. Por vezes, a informação mais simples era de difícil resgate, não em termos de acesso mas de entendimento. Essa constatação serviu como primeiro ponto de reflexão sobre as dificuldades de implantação de um processo realmente participativo em um setor técnico: não basta disponibilizar informações se o interlocutor não conseguir decodificá-la.

Reformulamos nossos trabalhos, abandonando o recorte que os atrelavam a questões de governo, nos restringimos a explorar as origens do planejamento participativo e realizar pontes ilustrativas com o setor elétrico, uma vez que ainda não existia, até então, nenhuma experiência brasileira concluída no SE que pudesse ser explorada em um estudo de caso.

METODOLOGIA

*“Metodologia significa, etimologicamente, o estudo dos caminhos, dos instrumentos usados para se fazer ciência”.*¹⁰

No processo de pesquisa, as opções teóricas e metodológicas, assim como a escolha de instrumentos, foram progressivamente alteradas de acordo com as descobertas que eram feitas acerca do objeto. Dinâmico, vivo e vaidoso, o universo humano apresenta armadilhas, repugnâncias, seduções e encantamentos pelas suas diferentes faces, levando até a desviarmos de nossos propósitos iniciais. Por isso, a metodologia utilizada nesta dissertação só tomou seu formato definitivo com a conclusão dos trabalhos.¹¹

Os vários discursos sobre o universo humano são trechos de um monólogo social frente ao espelho. É a sociedade discutindo com seu reflexo, perguntando pelo o que ela é, ou observando suas próprias características. Esse olhar sobre a própria imagem, desde que não haja grande patologia, possibilita reconhecer as diferenças entre como se pensa ou imagina a si próprio e o concreto, entre a representação e o real.¹² A partir da consciência de si restabelecida é possível sonhar ou agir.

Observamos que grande parte da literatura sobre participação poderia ser classificada como falatório, dada a superficialidade ou o sentido pragmático e

¹⁰ DEMO, P. *op .cit.*, 1980. p. 7.

¹¹ VELHO, G. *O desafio da cidade: novas perspectivas da antropologia*. Rio de Janeiro, Campus, 1980. p. 13-21.

simplificado emprestado ao tema.¹³ Está longe de nosso alcance a elaboração, neste trabalho, de um discurso - no sentido heiddegeriano do termo - sobre democracia e participação. Prestamo-nos, apenas, a ser mais um espelho que reflete um dos discursos possíveis.¹⁴

Entre o objeto real e sua imagem refletida, o espelho -- um segundo elemento numa relação introspectiva -- também interfere na consciência de si: é parte do outro. Pode ampliar ou diminuir imagens, pode dar visibilidade ao desejado, ou tal qual nos parques de diversões, deformar o objeto. Procuramos ser um espelho fiel às faces que o objeto nos mostrou, mas sabemos que, dadas a disposição e a proximidade de alguns elementos com relação a outros, algumas características apareceram supervalorizadas e outras não foram apreciadas.

De resto esperamos ter sido um espelho de qualidade, embora saibamos não somos um objeto frio e indiferente ao reflexo, consideradas, neste ponto, todas as dificuldades já apontadas por vários metodólogos em ciências sociais quanto ao pesquisar a própria sociedade.

¹² Nesta afirmação consideramos as paixões como inclusas destas patologias, aproveitando a origem grega da palavra, que vem do radical *patós* que significa doença. A paixão, por seus antagonismos com a razão, era considerada uma doença da alma, até os modernos. DESCARTES, R. As paixões da alma. In: *Descartes*. São Paulo, Abril Cultural, 1989. (Coleção Os Pensadores.)

¹³"Falatório = Das Geredete (N.T. 54). O verbo alemão "reden" significa falar, discursar, discorrer. Dele se derivou a forma "das Geredete" para exprimir uma conotação específica de excesso, superficialidade e descompromisso com o que se fala. Esta conotação, porém, corresponde a uma tendência constitutiva do exercício concreto da existência. Para traduzi-lo, recorreu-se ao uso corrente da palavra falatório." HEIDEGGER, M. *Ser e tempo*. Petrópolis, Vozes, 1988.

¹⁴ Todo trabalho de pesquisa é também uma forma de interpretação do mundo, tentando dar uma estruturação e uma racionalidade que está presente mais nas estruturas de entendimento do pesquisador do que necessariamente no objeto. Concordamos aqui com a definição de teoria em POPPER (*A lógica da pesquisa científica*. São Paulo, Cultrix, 1993:61): "As teorias são redes lançadas para capturar aquilo que denominamos 'o mundo': para racionalizá-lo; explicá-lo, dominá-lo. Nossos esforços são no sentido de tomar as malhas da rede cada vez mais estreitas".

PODER E GESTÃO

Para Weber, *poder* é a capacidade de impor a própria vontade. Dentre os tipos de poder, existe aquele considerado legítimo pelas partes envolvidas, possuindo, por isso, uma grande probabilidade de obediência, chamado *dominação*. Para cada tipo de dominação Weber destacou a existência de um aparato administrativo correspondente, com características e instrumentos derivados do tipo de liderança e poder adotado pelo grupo social.¹⁵

Derivamos daí que administração é meio de exercício de um poder que lhe antecede e dá formato. Se quisermos uma alternativa de gestão adequada, temos que nos perguntar a que poder ou a que correlação de forças esta atividade-meio deverá servir. Enquanto instrumento utilizado, possui uma carga de características relacionadas aos valores e procedimentos do poder estabelecido que o tornam eficientes ou não, de acordo com a adequação aos padrões de legitimidade que possui.

A ciência e seus parâmetros de racionalidade e neutralidade têm sido o elemento norteador do conhecimento contemporaneamente considerado válido. A sociedade industrial incorporou esse discurso de poder em seus vários segmentos. Como reflexo dessa incorporação na administração, percebemos o que Weber chama de dominação racional-legal ou burocracia. Baseada no mérito, especialização e impessoalidade reflete valores contemporâneos para o reconhecimento da validade de uma dominação, seguindo a crença de

¹⁵ WEBER, M. *op. cit.* 1971.

racionalidade derivada da cientificidade.

Os estudos sistematizados em Administração já nasceram dentro dos critérios e valores “científicos” de poder e saber. Discute-se a gerência como uma atividade neutra, racional e quase autônoma daquilo que gerencia. O poder parece ser um elemento que surge dentro da hierarquia ou na seqüência dos processos, enfim, como algo derivado da administração adotada, numa inversão entre meios e fins.

Sendo a administração um instrumento de poder não neutro, seus instrumentos trazem consigo conteúdos próprios. O que possibilitaria a utilização do mesmo modelo e recursos gerenciais em diferentes espaços sociais, tais como escolas, igrejas, presídios ou empresas, não seria a imparcialidade e neutralidade racional, mas a mesma lógica de poder presente nas várias organizações, ou seja, disseminada por toda a sociedade.

UMA ESTRATÉGIA SEM SUJEITO

Sendo a ciência uma atividade humana, as formas de explicação do mundo podem refletir apenas uma ordenação presente nos instrumentos cognitivos humanos, de acordo com a complexidade de seu meio.¹⁶ Situações do *éthos* de cada grupo condicionam caminhos possíveis, dada a confluência de fenômenos históricos, de desejos coletivos e de regras de conduta consideradas válidas ou aceitáveis para a consciência coletiva.¹⁷ Talvez possamos até falar em tantas *consciências coletivas* quanto *regiões de poder* presentes no interior de cada rede societal.

As leituras tradicionais e jurídicas consideram que o “poder é essencialmente aquilo que diz *você não deve*”, levando à *matriz de toda a regulação humana*.¹⁸ Para Foucault, *o poder não existe*, ou em suas palavras:

“a idéia de que existe, em um lugar, ou emanando de um determinado

¹⁶ DEMO, P. *op. cit.*, 1980. Segundo Durkheim as formas de classificação e explicação do mundo utilizadas por uma determinada sociedade estão diretamente relacionadas às relações existentes em seu interior. RODRIGUES, J. A. (org.) *Émile Durkheim*. São Paulo, Ática, 1988.

¹⁷ Para Demo, a idéia de determinação empobrece a dialética e a análise histórica. É uma camisa-de-força metodológica que limita o social ao preestabelecido. A idéia de condicionantes, entendida como um conjunto de fatores estruturais e conjunturais que indicam caminhos, cenários ou fenômenos, podendo ou não serem concretizados, foge à dogmatização ao mesmo tempo que possibilita a objetivação e o planejamento. DEMO, P. *Introdução à metodologia da ciência*. São Paulo. Atlas, 1983. p. 53. “O conjunto de crenças e sentimentos comuns à média dos membros de uma mesma sociedade forma um sistema determinado que tem sua vida própria; pode-se chamá-lo de *consciência coletiva* ou *comum*.” RODRIGUES, J. A. (org.). *op. cit.* 1988. p. 74.

¹⁸ FOUCAULT, M. As malhas do poder. In: *Barbarie 4*, Salvador, 1981. p. 24.

ponto, algo que é um poder, me parece baseada em uma análise enganosa e que, em todo caso, não dá conta de um número considerável de fenômenos. Na realidade, o poder é um feixe de relações mais ou menos organizado, mais ou menos piramidalizado, mais ou menos coordenado."¹⁹

Este feixe aberto está presente no dia-a-dia das diversas relações sociais e em diferentes regiões de poder, realizando uma verdadeira subordinação "celular" do indivíduo com relação aos outros e consigo mesmo.²⁰

A organização do poder reflete a complexa teia de relações particulares a uma sociedade nas múltiplas faces que envolvem sua história, valores, costumes e condições de produção e reprodução da vida.²¹ O processo de socialização de cada novo membro na comunidade congrega uma malha subterrânea de valores disciplinares que refundam a própria sociedade e suas microrrelações sociais, onde cada indivíduo constrói sua própria história, não de acordo com sua vontade, mas segundo suas condições materiais de existência.²²

Uma sociedade não é lida aqui como um corpo unitário no qual se exerceria um poder e somente um, mas uma justaposição, uma hierarquia de diferentes poderes que permanecem na sua especificidade. Cada poder possui um caráter, a um só tempo, específico e relativamente autônomo -- impermeável, de algum modo -- de outro poder de fato que exista no resto da sociedade.

¹⁹ FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro, Graal, 1979.

²⁰ "Nós lutamos todos contra todos. Existe sempre algo em nós que luta contra outra coisa em nós." FOUCAULT, M. *op. cit.*, 1979. p. 257.

²¹ FOUCAULT, M. *op. cit.* 1981. p. 26.

²² FOUCAULT, M. *op. cit.* 1979; FOUCAULT, M., *op. cit.*, 1981. p. 23-27; FOUCAULT, M. *Vigiar e Punir: o nascimento da prisão*. Petrópolis, Vozes, 1987; MARX, K., *O 18 brumário de Luis Bonaparte*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974. p. 3.

“Portanto, a existência de regiões de poder: a sociedade é um arquipélago de poderes diferentes.”²³

Através da *tática disciplinar* -- situada sobre o eixo que liga o singular e o múltiplo -- poderia se entender o processo de estabelecimento de uma estratégia sem sujeito na sociedade após o século XVIII, chamada por Foucault de *poder disciplinar*. Esse *poder* apresenta-se como uma rede formada por micropoderes, ou seja, um conjunto de pontos de luta, de focos de instabilidade comportando vários riscos de conflitos diferenciados e possibilidades de inversões transitórias de relações de forças, que não obedecem à lei do tudo ou nada.²⁴

As *disciplinas* são métodos que permitem o controle minucioso do corpo, que realizam a sujeição constante de suas forças e lhes impõem uma relação de docilidade-utilidade, produzindo corpos submissos e exercitados, corpos dóceis. A disciplina aumenta as forças do corpo em termos econômicos de utilidade e diminui essas mesmas forças em termos políticos. Esses métodos vêm sendo aprimorados pela incorporação de novos conhecimentos sobre o homem, desenvolvidas tanto nas humanidades quanto na demais áreas de conhecimento humano.

A produção crescente de conhecimento sobre as unidades-corpos possibilita a progressiva perda de visibilidade dos controles, que cresce em eficácia e sofisticação. As relações que se desenvolvem no interior das instituições guiam mudanças de discurso na produção de saberes específicos,

²³ FOUCAULT, M. *op. cit.* 1987. p. 136.

²⁴ FOUCAULT, M. *op. cit.* 1987. p. 29.

tanto no campo do controle comportamental quanto da produção de novos saberes. Para Foucault, esse poder-saber possui o papel de produzir discursos de verdade, garantindo uma dupla implicação entre os dois termos no interior da sociedade e para cada um de seus membros, por meio das instituições.

Como “tudo que em uma sociedade funciona como sistema de coerção sem ser um enunciado, ou seja, todo social não discursivo é uma instituição”,²⁵ mais importante do que o explícito são os seus não-ditos, aquilo que já não precisa ser enunciado posto já estarem escritos nos corpos de cada um de seus membros.

O Estado pode ser entendido como uma instituição que, à medida que foi incorporando a arte de governar, ou seja, o domínio quantitativo sobre a população e o aprimoramento das técnicas de coerção, teve condições de exercer um poder de controle, de subordinação, quase invisível e por isso mesmo cada vez mais eficiente.²⁶ Enquanto sistema de coerção, podemos entendê-lo também como um "campo de batalha", onde os diferentes poderes se articulam e se cruzam. O poder que parece emanar do Estado é na verdade fruto da confluência das várias regiões de poder que compõem o arquipélago social.

Nessa luta permanente, algumas regiões de poder conseguem, por contingência, melhores táticas e melhores resultados que outras. O cenário formado na linha histórica dá a impressão da existência de um sujeito elaborador de estratégias. Há uma “estratégia”, que é fruto da confluência de resultados de

²⁵ FOUCAULT, M. *op. cit.* 1987. p. 26.

²⁶ FOUCAULT, M. *op. cit.* 1979.

diferentes estratégias menores, no fundo, uma *estratégia sem sujeito*.²⁷

Dentro da arte de governar, ou conquistar e manter o poder, assistimos na modernidade uma grande mudança nos discursos de poder. Maquiavel descreveu mecanismos de conquista e manutenção legítima do poder utilizados em sua época, que envolvem corrupção, dizimação de populações e mecanismos para o detentor do poder ser amado ou temido, com objetividade tão marcada que choca o leitor do século XX. As técnicas de hoje são mais sofisticadas, embora, em essência, a lógica ainda seja a mesma.²⁸

A propósito de ser amado mais recomendável do que temido, as estratégias do poder disciplinar, ao docilizar os corpos, absorve progressivamente as reivindicações ou contradições que aparecem em vários planos do convívio social. Neste contexto, o discurso participativo também pode servir como técnica de controle social sofisticada, baseada em conhecimentos acerca de necessidades psicossociais, levando o controle disciplinar para além do exercido sobre o corpo e seus produtos, atingindo bases mais invisíveis do comportamento humano.²⁹

²⁷ FOUCAULT, M. *op. cit.* 1979. p. 258.

²⁸ O poder disciplinar incorporou a lógica de legitimidade de qualquer meio para se alcançar os fins desejados, não só na política, mas em todas as esferas da vida social. MAQUIAVEL, N. *O Príncipe*. São Paulo, Abril Cultural, 1973. p. 7-122. (Coleção Os Pensadores.)

DISCURSOS PARTICIPATIVOS E PODER DISCIPLINAR

Do conjunto de processos sociais que originaram a sociedade política deste final de século, auto-intitulada de democrática e cosmopolita, desprendem-se vários poderes e saberes, fragmentados em várias instituições e em igualmente variada quantidade de não-ditos e silêncios. Dada a multiplicidade, a convergência em torno de discursos participativos não pode ser simplesmente identificada como resultado de uma estratégia ou interesse de um único sujeito social.

A emergência dos discursos participativos no poder disciplinar não implicou automaticamente um cancelamento de tal forma de subordinação, assim como as disciplinas não significam apenas um dado contra o qual não adianta lutar. Para todo poder há também a possibilidade de resistência. Se o poder disciplinar, pautado no controle, pode utilizar-se do conhecimento produzido pelas ciências do comportamento social e psicológico, a reação também o pode. Neste jogo, cada região de poder entra na rede social com sua própria carga de saberes e objetivos, transformando as relações em um campo de batalhas mais ou menos declarado, de acordo com as condições que se configurem. Nada pode ser considerado determinado, ou seja, dado segundo alguma categoria transcendente, como uma divindade ou leis universais. O que acontece é uma

²⁹ A produção das ciências humanas tem gerado as informações para este tipo de controle. A administração e outras áreas têm sido abastecidas por essas fontes e criado instrumentos adequados às suas necessidades institucionais, sobretudo nas relações trabalhistas e no *marketing*. Basta lembrar os estudos realizados pelas correntes na administração derivadas da Escola de Relações Humanas.

confluência que condiciona um cenário de forma mais ou menos passageira, de acordo com as correlações de força presentes no momento. Neste sentido, foge-se da idéia de determinação presente na dialética marxista, que atribui a uma instituição -- o capital ou às classes -- o personagem de um sujeito de racionalidade determinista.

As diferenças não serão suprimidas milagrosamente por situações racionais de diálogo, onde o melhor argumento venceria o embate e garantiria a harmonia possível, dentro do cenário reconhecido como real. Ao considerar o discurso de poder oficial como dado, corre-se o risco de ocultar as várias relações realmente existentes.

É romantismo iluminista crer que um discurso racional de melhor qualidade convença o interlocutor. Primeiro porque cada ator social, oriundo de diferentes regiões de poder e referências quanto ao que é o melhor e racional, dificilmente abrirá mão de sua própria posição como a mais viável -- se fosse assim não a defenderia. Em segundo lugar, a crença na racionalidade única permanece presente, falando como se existisse o *um* ou *uma entidade* que garantisse essa universalização, o que nos remeteria a regressões metafísicas até Deus, como fizeram os modernos. Por último, pressupõe que os diferentes atores abdicariam de seus recursos para se tornarem todos iguais. Esta igualdade não existe seja pelas diferenças de acesso à informação, pelos interesses em jogo ou pelos diferentes valores presentes nas relações interpessoais. Ignorar esses fatores humanos das relações sociais pode servir apenas para ratificar o *status quo* sob

um discurso de poder aparentemente progressista e humanitário.

O chamado à participação ganhou projeções cada vez maiores. A busca pelo envolvimento da comunidade próxima à organização, a oferta de benefícios às famílias dos empregados, a participação nos lucros da empresa, as centrais de atendimento ao cliente e ouvidorias, *home pages* interativas e outras táticas visam a fidelização não apenas do cliente como também de toda a ambiência externa e interna à organização. Além do favorecimento quanto à imagem organizacional, gera uma certa indistinção entre interesses individuais e organizacionais o que pode favorecer a aceitação de discursos e hábitos de consumo de símbolos, elaborados de acordo com um saber-poder específico. Garante também maiores informações acerca do outro, facilitando o processo de docilização do interlocutor.

O grande apelo à participação pode ser o maior aliado da não participação. O bombardeamento de informações e possibilidades, ou mesmo somente o fato de se saber que poderia ser atendida, uma queixa já pode gerar a satisfação e dispensar a prática participativa.³⁰ Uma vez aberta a possibilidade de participação em questões polêmicas, anulam-se queixas posteriores, já que o fórum competente foi instalado e o reclamante poderia ter recorrido a ele. Da mesma forma, o excesso da oferta da participação desvaloriza a mesma, tornando-a lugar-comum e perdendo o conteúdo político da ação, quando não conquistada por lutas dos atores.

³⁰ FINLEY, M. I. *Democracia antiga e moderna*. Rio de Janeiro, Graal, 1988.

LIMITES DA RACIONALIDADE INSTRUMENTAL OU SUA
MAXIMIZAÇÃO? O DISCURSO PARTICIPATIVO NA ADMINISTRAÇÃO
CONTEMPORÂNEA.

As primeiras tentativas de sistematização dos conhecimentos na área administrativa enfatizavam aspectos técnicos de racionalização de processos. A divisão social de trabalho era imposta, na fábrica de então, como necessidade racional, por meio da padronização dos métodos e diferenciação entre trabalho manual e intelectual, representada pelos operários e gerentes, respectivamente.

A sistematização moderna da administração foi condicionada por uma nova forma de produção e poder que exigiu um aparato administrativo adequado, chamado de burocracia, e pela necessidade de solucionar problemas práticos, ligados aos desafios quotidianos, dando um caráter instrumental ao universo referido.³¹

Nessa racionalização, os indivíduos eram vistos como parte dos materiais necessários para a produção. A oferta de mão-de-obra poderia ser controlada pelas leis de mercado, assim como os tempos e os movimentos necessários para a execução de uma determinada tarefa poderiam seguir critérios “científicos”, pré-

³¹ Poderíamos dizer que o aparato administrativo que acompanha o desenvolvimento das relações de produção contemporânea – e que tem se espalhado para outras regiões de poder - é o descrito por Marx no *Capital* e pelos autores clássicos da administração, que chamamos anteriormente de *poder disciplinar*. Foucault mostra como as disciplinas ao serem incorporadas nessa divisão de saberes age nas instituições cujo objetivo é o estabelecimento do controle celular, tais como as prisões, as escolas e as fábricas. WEBER, M. *op. cit.* 1971; MARX, K. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo, Nova Cultural, 1985-1986. (Coleção Os Economistas.)

determinados pelos controladores do saber sobre o corpo e o produto da força de trabalho do operário.³² O discurso proferido pelos engenheiros era de harmonia de interesses entre o empregado e o empregador, sendo a tarefa do administrador garantir a prosperidade do patrão e do empregado.³³

Nas abordagens humanísticas, alimentadas pelos saberes produzidos pela sociologia, psicologia e biologia, há a valorização do sentimento do funcionário de fazer parte da organização, posta a descoberta de que poderia gerar maiores e melhores resultados sobre a produção. Sendo assim, poderíamos dizer que o tema da participação não é uma novidade dentro da administração moderna. Se com Taylor havia a valorização de um certo voluntarismo do empregado com relação à empresa, a partir da experiência de Hawthorne, o comportamento desejado pela empresa por parte de seus funcionários deixa apenas o caminho do controle de variáveis como luz, tempos e movimentos, e envereda-se pelas ações motivacionais, as quais condicionam as necessidades humanas, bem como são condicionadas pelas mesmas. Incentivos psicossociais, tais como sentir-se parte da organização, passam a ser instrumento para ganhos de produtividade. Todos são chamados à participação, entendida desde a simples informação aos funcionários de temas internos à produção, até a ação direta no processo decisório ou a participação nos lucros da empresa.

³² SMITH recomenda o controle dos salários de forma a garantir a reprodução da mão-de-obra em níveis suficientes para a grande oferta e a conseqüente queda do valor de mercado, mas ao mesmo tempo não tão alta a ponto de poder gerar uma convulsão social. Para isso, recomenda periódicas quedas na remuneração para que parte da população excedente seja dizimada pela fome. SMITH, A. *Riqueza das nações*. São Paulo, Abril Cultural, 1986. (Coleção Os Economistas.)

Motta distingue dois tipos básicos de participação na gerência: *direta* e *indireta*. A primeira ocorre no plano da tarefa, trabalhando com as relações de poder no interior da organização em situações de conflito potencial ou para desenvolver interações mais autênticas entre as pessoas e as unidades organizacionais. São exemplos o planejamento participativo, os círculos de controle de qualidade e os processos grupais para decisão e ação.³⁴

Ainda segundo o autor, a participação direta precisa ser complementada pela participação indireta, ou seja, aquela que age por representação em questões de interesse coletivo, como as de cunho redistributivo, e decisões de integração tais como os comitês de empresa, como forma de participação consultiva; as negociações coletivas, como participação por contraposição; a co-gestão, como participação por harmonização e a autogestão como autonomia.

A maior parte da literatura disponível trata da questão da participação no interior da organização, como um poderoso instrumento de gerência para evitar situações indesejáveis à imagem institucional ou mesmo para o estabelecimento de atos de cooperação. Pressupõe transparência e credibilidade mútua entre os atores envolvidos como fundamental para que os resultados - cooperação e solução de conflitos - sejam alcançados. Por envolver elementos emocionais e organização política, a desconfiança ou o não cumprimento de acordos, barganhas ou qualquer outro tipo de compromisso assumido pode mobilizar os

³³ TAYLOR, F. *Princípios de administração científica*. São Paulo, Atlas, 1970.

³⁴ MOTTA, P. R. *Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. Rio de Janeiro, Record, 1994.

envolvidos, por meio de mecanismos legais ou não.³⁵

Formas participativas de gestão têm-se apresentado em setores públicos e privados. A maioria das experiências se concentram em casos pontuais como a gestão de escolas, quadras de esportes ou na implantação de políticas públicas.³⁶ Existem também experiências na esfera produtiva da iniciativa privada. Burk coloca a questão da administração participativa em empresas americanas como rodeada tanto de sucessos quanto de fracassos e mitos. Este tipo de administração deriva em grande parte da evolução dos círculos de qualidade japoneses para mecanismos de participação que visa a transformar a todos (em diferentes graus) em administradores. Para a viabilização de tal empreendimento é preciso investir em treinamento e informação. O principal problema a ser resolvido é quanto à resistência dos gerentes médios a esse tipo de gestão.³⁷

Essas experiências têm dois tipos de origem, que as difere posteriormente em termos de resultados e relações de poder. A primeira via é a da geração da experiência por iniciativa dos órgãos planejadores/gestores, sejam de empresas privadas, sejam de instituições públicas. A segunda via se origina por iniciativa dos próprios interessados em participar, que geram a demanda e buscam

³⁵ Desde ações judiciais até atos de violência, como depredações. Estes últimos podem ser entendidos também como de ação direta, como define. Por isso o perigo da fragmentação destacado pela autora e temido por muitos quando se fala em poderes fragmentados dentro do corpo social. DOIMO, A. M. Conflitos de ação-direta, fragmentação social e apelo à cidadania. *XVIII Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, nov.1994.

³⁶ SERIO, A. S. S. *A participação da comunidade no processo de decisão em assuntos relativos a transportes*. São Paulo, Fundap, 1980. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, *Planejamento educacional participativo: diretrizes gerais*. São Paulo. GAP, 1980.

satisfazê-la.

No primeiro caso, chama-se à participação, buscando criar o envolvimento de grupos supostamente interessados na gestão ou que sejam de interesse do grupo detentor da iniciativa. O envolvimento desejado pode não ser alcançado, por se tratar de uma demanda criada artificialmente, podendo gerar desconfianças ou não-identidade com a proposta.

No segundo caso, temos uma região de poder buscando e/ou manifestando seus interesses e espaço político. Enquanto estratégia do demandante, a probabilidade de envolvimento do grupo é maior, assim como a própria idéia de comunidade e atuação política, manifestando-se como um ponto de luta ou tática disciplinar.

O tema *participação* na administração não pode se restringir ao âmbito das relações capital/trabalho, pois a organização não está isolada das demais relações sociais. As demandas por participação na gestão podem ser oriundas de elementos externos à estrutura organizacional, uma vez que não decorrem apenas de necessidades trabalhistas, mas também de vários grupos de interesses e/ou pressão que atuam próximos à organização. Normalmente esse tipo de relacionamento ou transparência para o externo é identificado com a idéia de controle, tanto na esfera pública quanto na privada, onde a participação externa é realizada por órgãos públicos, na defesa dos interesses coletivos.

³⁷ BURCK, C. A arte da administração participativa. *Diálogo*, 15(4):43-47, 1982.

OS CONTROLES

Para Martins, o controle é essencial para a democracia e o povo, cumprindo a função de controlador do poder soberano, sua base.³⁸ O autor associa a governabilidade possível ao estabelecimento claro do uso do poder estatal e a “capacidade, maior ou menor, que os governos têm de lidar com as pressões recebidas.” Aponta ainda a questão do descontrole como um dos problemas de que padecemos, referindo-se ao controle como uma garantia de direitos respeitados, de políticas e planos realmente executados. O controle é visto como atividade complexa que envolve, no mínimo, quatro componentes: dirigir, planejar, organizar e controlar, ou seja, as funções administrativas.

Segundo Dallari, o controle político é exercido de maneira quase uniforme sobre as entidades que integram a administração pública direta e indireta.³⁹ O controle pode assumir diferentes características, dependendo do critério discriminador de variáveis para a classificação de objetivos. Pode ser um controle de legalidade (simples conformidade com a lei) ou controle de mérito (conveniência, praticidade, etc.). Pode ser externo ou interno, administrativo, fiscal ou judicial dependendo do Poder Público que o faça.

A discussão sempre colocada é de como controlar a ação do governo para que não fuja dos interesses de seu maior acionista, a sociedade. Contrapõe-se à

³⁸ MARTINS, C. E. Governabilidade e controles. *Revista de Administração Pública*, 23(1):5-20, 1989.

³⁹ DALLARI, A. A. Controle político das empresas públicas. *Revista de Administração de Empresas*, 19(3):87, jul./set. 1979.

questão do controle o seu reverso: a autonomia. As amarras políticas realizadas pelo controle burocrático, ou por interesses políticos diferentes das necessidades empresariais, têm suscitado muitos debates, bem como gerado propostas alternativas para garantir o mínimo de autonomia necessário para os empreendimentos e o estabelecimento de metas desejadas pelo Estado, como o contrato de gestão, ou caminhos de decomposição do Aparelho de Estado, através de privatizações e terceirizações de serviços públicos.

“Já houve tentativas para estabelecer um sistema racional e eficaz de controle, e todas fracassaram.”⁴⁰ Isso porque a própria organização constitucional do país, adotando o sistema federal, produz, em matéria de controle, uma dificuldade intransponível: empresas estatais federais, estaduais e municipais. Um conjunto diversificado e distribuído em um território imenso.

Descrevendo a evolução dos controles das empresas estatais, Dutra mostra que os controles passaram de uma concepção setorial a uma concepção global. A administração pública, em busca de maior agilidade e flexibilidade, foi criando estruturas paralelas que aos poucos ganharam controles exercidos por órgãos públicos e comissões especializadas, perdendo agilidade, autonomia e flexibilidade, igualando-se à estrutura que procurava substituir.

A globalização dos controles se deu com o Decreto nº 200/67 e com a criação da SEST, em 1979, com o objetivo de controlar a dimensão das despesas em nível agregado das empresas públicas.

⁴⁰ DUTRA, P. P. A. *Controle das empresas estatais*. São Paulo, Saraiva, 1991. p. 46.

O Decreto-lei nº 200/67 introduziu o controle administrativo nomeado de supervisão, a ser exercido pela Presidência da República ou pelos ministros de Estado. “A supervisão é um controle funcional que tem por objetivo a eficácia, a legalidade e a moralidade administrativa.” Compreende uma longa série de medidas que vão de simples exames de documentos à medida extrema de intervenção do ministro competente. Funciona como tutela administrativa-legal.

O controle externo é o exercido pelo Tribunal de Contas da União e o Congresso Nacional, caracterizando este último (controle parlamentar), os aspectos da legalidade e da conveniência pública: um controle político que não se consolidou. Outros tipos de controle não incluídos na classificação adotada pelo texto constitucional é o exercido pelas *holdings*, normalmente sob critérios privados e a lei das *sociedades anônimas* para o caso das empresas de economia mista.

A discussão do controle público ganhou mais força com a ampliação recente da própria concepção de público, inclusive no que tange à iniciativa privada. A democratização das relações sociais trouxe a figura do público não-estatal como fruto dos movimentos sociais, das correlações de forças atuais das diversas regiões de poder assim como das novas tecnologias de informação e exigências do imaginário do mercado.

O país democratizado põe o desafio de estreitar as relações Estado-sociedade através de canais de controle político convencional e não-convencional. O controle político convencional pode ser aqui entendido como o

realizado pelos representantes da população dentro das regras da democracia representativa. O não-convencional pode ser entendido como aquele onde participam os movimentos sociais e as várias formas de organização da sociedade civil que assumem a participação direta, como atores, em situações de seu interesse.

Com a Constituição de 1988 foram criados instrumentos jurídicos capazes de aproximar os cidadãos do controle sobre o público, tais como a *ação civil pública*, *ação popular*, *mandato de injunção* e *mandato de segurança coletivo*, sob a proteção do Ministério Público.

O *Ministério Público* -- art. 129 da Constituição Federal -- tem por função zelar pelo respeito aos direitos assegurados na Constituição e promover o inquérito civil e a ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

A *ação civil pública* -- Lei nº 7.347/85 -- pode ser acionada contra ato de autoridade do poder público lesivo ao meio ambiente tanto na esfera do domínio público quanto do privado ou contra ações abusivas de pessoas físicas ou jurídicas, protegendo interesses difusos.

A *ação popular* -- art. 5º da Constituição Federal -- garante ao cidadão o direito de participar da vida pública, criando a possibilidade de controle do cidadão contra atos lesivos aos interesses públicos.

“Os atos dos administradores das empresas estatais foram equiparados, no texto da lei, aos atos de autoridade pública, de maneira a permitir uma

possível utilização da ação popular pelos administrados.”

O *mandato de segurança coletivo* é uma ação coletiva na defesa de interesse transindividuais e o *mandato de injunção* pode ser utilizado pela comunidade, na medida em que não haja regulamentação dos direitos e liberdades constitucionais.

Além desses instrumentos, vêm se difundindo iniciativas públicas e privadas voltadas para o atendimento ao cliente que também executam indiretamente um controle externo sobre o produto/serviço oferecido, ajustando as organizações - independentemente de serem públicas ou privadas -- segundo as regras do mercado competitivo, tais como os SACs -- Serviço de Atendimento ao Cliente - e as *ouvidorias* ou uso de instrumentos de gestão como *planejamento e orçamento participativo*, bem como o uso por parte do consumidor de serviços públicos de regulamentação e controle como os *PROCONs*.

PALCO DE TÁTICAS

Nenhum século da história conhecida da humanidade assistiu a tantas metamorfoses quanto o presente. Parece se tratar de um *devir* enlouquecido mudando todas as esferas da vida humana em aceleração progressiva. Processos que demorariam décadas -- ou séculos -- para sua geração e corrupção nos ciclos históricos passados se constituem e se dissipam na velocidade da eletricidade, do avião, do *chip*, do *laser*, da mídia e outras tecnologias.

Fala-se em crise dos valores morais como característica da pós-modernidade e chama-se a atenção ao resgate da ética no universo humano. A razão única e superpotente, imaginada pela modernidade, encontrou na pós-modernidade o extremo da própria concepção que une o efêmero ao eterno.⁴¹ Trata-se de um cenário marcado por acelerados avanços tecnológicos e informacionais e por contradições entre discursos e práticas de humanização das relações sociais de sobrevivência. Podemos dizer que o social é condicionado por forças dinâmicas, em seu caráter mais ou menos transitório, presentes nos atores, na *virtù* e no cenário que se manifesta.

Gerando, acompanhando e sendo ao mesmo tempo produto deste pulsar, hábitos e valores sociais, políticos e morais refletem o universo humano e sua auto-imagem. Do amadurecimento de instituições humanas não surgiu a solidez, mas uma multiplicidade fluida, *blasée* e devoradora de sentido.⁴²

⁴¹ CHAUI, M. Público, privado, despotismo. *Ética*. São Paulo, Companhia das Letras, 1989. p. 345-90.

⁴² Para Rousseau, quanto mais antiga uma instituição, melhor ela seria, graças ao princípio da perfectibilidade humana. ROUSSEAU, J. J. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Brasília, UnB, 1985.

Já Baudrillard tem um pensamento, no mínimo, desconcertante. Difere da maioria dos autores por não participar na busca da produção do sentido. Segundo ele, não há separação entre economia e produção de signos. A sociedade capitalista haveria criado o social, baseado na racionalidade e homogeneidade, e fazendo circular o sentido assim criado. No entanto, as massas neutralizariam o sentido usando-se do silêncio, da diferenciação e do simulacro como resistência aos estímulos a ela direcionados -- que iludiria os que pensam ter poder. Procura-se fazer a massa falar ou consumir determinado signo, mas ela responde com a banalização, seja pelo "consumo" intensivo -- banalizando e inviabilizando a trajetória sugerida -- seja pelo silêncio. BAUDRILLARD. *A sombra das maiorias silenciosas*. São Paulo, Brasiliense, 1989.

As contradições deste século são, simultaneamente, mais visíveis e invisíveis. Visível ao olhar que percorre os noticiários ou os relatórios das agências internacionais e vê ao lado de uma superprodução de alimentos, fome absoluta; ao lado da miséria, a grande fortuna; ao lado da falta serviços básicos, armamentos sofisticados. Outros olham para estes mesmos números e vêem apenas números, com a justificativa de que nada pode ser feito, pois as coisas são como são. Não vêem as contradições como fruto humano, mas como um infortúnio que independe da vontade humana, inclusive da deles próprios.

As tendências apontam, dentro da lógica capitalista, à proliferação de desertados. Segundo Maria da Conceição Tavares, temos em nossas cidades desertados do século XIX, XX e XXI. Os primeiros são aqueles que ainda não foram atendidos em serviços como a eletrificação:

“ (50% dos estabelecimentos rurais e 10 a 15% das sedes municipais não estão ligadas à rede) e de estradas vicinais. São projetos baratos mas pouco ‘rentáveis’. Os desertados do século XX moram nas periferias das grandes metrópoles onde o deslocamento residência-trabalho custa várias horas de gasto de energia física e nervosa, porque os sistemas de transporte urbano estão fracassados. Os desertados do século XXI já nascerão e tornar-se-ão ‘párias globais’ se continuarem a aglomerar-se em ‘cidades globais’ cujos ‘cidadãos cosmopolitas’ têm mais interesse em construir redes de comunicações globais do que pagar impostos para prover infra-estrutura⁴³

⁴³ MÜLLER, A. C. *Hidrelétricas, meio ambiente e desenvolvimento*. São Paulo, Makron Books, 1995. p. 19. *Infra-estrutura*: “Conjunto de atividades básicas que possibilitam o desenvolvimento econômico de uma região.”

social básica à sua população 'excedente'."⁴⁴

A tecnologia gera a sensação de uma democracia planetária proporcionada pelos microcomputadores interligados em redes informacionais cada vez mais velozes e práticos. A informação, crescente em importância e velocidade com o qual pode ser adquirida, tem levado a seu envelhecimento cada vez mais precoce, acelerando as exigências para a atualização dos dados disponíveis. O acesso à informação relevante e atualizada tende a ser um grande divisor de águas sociais. Nesse processo, a distância e a possibilidade de diálogo entre os que detêm meios mais eficientes de informação e os analfabetos e menos privilegiados cultural e economicamente pode se tornar intransponível, contrariando leituras mais otimistas.

O debate da globalização norteia os negócios e o imaginário deste final de século.⁴⁵ A tecnologia, elemento fundamental para a definição de papéis neste novo mundo que se configura, busca ser capaz de aprimorar e gerar produtos sedutores aos clientes, cada dia mais informados e exigentes em qualidade e encantamento.

O cliente política e ecologicamente correto foi criado por propagandas oriundas de diferentes setores da sociedade, cada qual com seus objetivos. A generalização do sonho de consumo americano, intensivo em energia, mostrou-se inviável. A diferenciação de produtos e a produção de conhecimento, que

⁴⁴ TAVARES, M. C. Os dilemas do planejamento do século XXI: parceiras entre Estado e iniciativa privada vão acertar contas com o passado e trazer o futuro para o presente. *Folha de São Paulo*, 21/11/93:2-7

marca a nova divisão social do trabalho, exigiu do mercado uma expansão que tende à substituição de padrões e consumo.

Novos nichos de mercado têm se constituído, tanto na geração de tecnologias limpas quanto em pesquisas ligadas a novos ciclos de vida dos produtos, capazes de satisfazer aos clientes verdes. A indústria da reciclagem amplia-se rapidamente como importante filão de mercado.

Descobriu-se, dentre os lixos gerados pelo modelo de consumo vigente, a miséria humana como um importante fator de degradação ambiental e possibilidade de alavancagem de novos padrões de civilização e competitividade tecnológica e econômica. A partir de então, a questão da miséria passou a ser incorporada aos desafios ambientais e mereceu destaque na *Agenda 21*, nas exigências por parte de organismos internacionais de financiamento e nos relatórios internacionais sobre desenvolvimento, gerando solidariedade que transvasam fronteiras nacionais.

De resto, o cidadão cosmopolita, política e ecologicamente correto, está cuidando de seus interesses de indivíduo egoísta: diminuindo a marcha da pobreza, garante seu *status quo* e condições mínimas de sobrevivência no que se refere às condições climáticas, ao acesso à água potável e aos alimentos, além da redução do perigo de convulsão social gerado pelos párias à sua volta. Qualidade de vida passou a ser veiculada pelos meios de comunicação e

⁴⁵ DREIFUSS, *op. cit.* 1996.

discursos políticos como direito da cidadania, ou melhor, do cidadão hegeliano.⁴⁶

A ISO 14000 que, além das questões da qualidade, analisa o ciclo de vida completo dos produtos, incluindo o seu destino final pós-uso. Alguns países já fornecem selos verdes de acordo com critérios semelhantes aos certificados de qualidade. Outra consequência é a *legislação ambiental* que criou novas exigências devido à incorporação de custos ambientais aos produtos, além de medidas punitivas e preventivas, com relação à poluição e ao destino e impacto nos processos de produção.

A incorporação e o controle de custos ambientais têm sido bandeira de empresários e da sociedade civil, servindo para os primeiros como diferencial de preço e competitividade, e para a segunda, melhoria da qualidade de vida.

A questão ambiental é emblemática. Findada a Guerra Fria, questionamentos sobre os limites dos recursos naturais se tornaram temas internacionais, os quais se conjugam facilmente com cidadania planetária. O mundo se globaliza e se particulariza simultaneamente. Daí o crescimento de importância de temas e atos que valorizam as comunidades e os poderes locais como *locus* de ação pública para a solução de problemas a custos mais baixos e com melhores resultados para os beneficiários e o público em geral. No mundo dos negócios, o mesmo produto é vendido no local X ou Y, adaptado às características do consumidor local. O uno é múltiplo.

⁴⁶ Nas discussões atuais, a questão da *qualidade humana*, associada à formação da competência humana tanto para a felicidade quanto para a vida econômica e política, tem contrastado com a realidade assistida nos quadros traçados da grande maioria da população no Brasil e no

A democracia representativa foi adaptada à lógica de diferenciação/flexibilidade de mercado. Surgiu com isso a preocupação e a defesa de interesses de minorias e o crescimento das estratégias de *marketing* político, recortando e orientando o discurso para os nichos de mercado eleitoral escolhido. A convergência para o discurso democrático veio acompanhada de uma grande diversidade de o que se compreende como democracia.

TEMPOS DEMOCRÁTICOS

“Um povo de deuses, se existisse, governar-se-ia democraticamente. Um governo tão perfeito não convém aos homens.”⁴⁷

Segundo Finley, a grande aceitação da democracia, como a melhor forma de governo a que hoje assistimos, está associada ao esvaziamento do conteúdo de participação popular, anteriormente presente nesse conceito e no de democrático.⁴⁸

“Democracia é uma palavra grega. A segunda metade da palavra significa poder, ou governo, daí democracia, governo pelo demos. Demos era uma palavra versátil, com diversos significados, entre eles, o de povo como um todo (ou corpo de cidadãos, para ser mais preciso) e as pessoas comuns (as classes mais baixas). Aristóteles procura vencer ambigüidades: ‘O argumento parece mostrar que o número de integrantes do governo seja ele

... mundo. Ver: DEMO, P. *Um Brasil mal-educado*. Brasília, UnB, maio 1996 (mimeog.).

⁴⁷ ROUSSEAU, J. J. Do contrato social. *Rousseau*. São Paulo, Abril Cultural, 1989. (Coleção Os Pensadores.)

⁴⁸ FINLEY, M. I. *op. cit* 1988. p. 22-26.

pequeno como em uma oligarquia ou grande como em uma democracia, é acidental devido ao fato de que os ricos, em qualquer lugar, são poucos, enquanto os pobres são numerosos. Portanto (...) a diferença real entre democracia e oligarquia é pobreza e riqueza, sejam eles poucos ou muitos, há uma oligarquia, e onde os pobres governem, há uma democracia'. Para Aristóteles, a democracia representativa uma vez que uma minoria seria escolhida pelo voto para representar a maioria, já não mais seria a maioria governando, mas os melhores dentre a maioria, logo uma oligarquia. O perigo inerente à democracia era que o governo dos pobres se deteriorasse em governo pelos interesses dos pobres. Por isso, assim como quase todos os intelectuais até o início do século XX era contra a democracia".

Com a expansão e universalização dos direitos políticos e do conceito de cidadania, cresceu a *democracia representativa*, marca da sociedade liberal-industrial. Sua principal característica é a participação indireta e institucionalizada, ou seja, realizada pela via da delegação ou da representação. É apresentada como a forma de condução dos interesses coletivos em uma sociedade complexa. A liberdade da liderança é apontada, por alguns políticos, como essencial para a defesa do bem comum. O voto representaria a confiança de que os representantes *sabem* o que é o melhor para todos, no bom módulo platônico.⁴⁹

A democracia defendida pelos intelectuais e políticos como necessária à vida social da complexa e densa sociedade contemporânea se realiza por meio de partidos e instituições comandadas por essa elite defensora, o que

⁴⁹ Em *A República*, Platão descreve uma sociedade governada por filósofos que funcionariam como *Guardiães da Cidade*. Estes, escolhidos entre os melhores da sociedade em conhecimento e sabedoria, possuiriam o poder necessário para governar a cidade. PLATÃO. *A República*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1987.

caracterizaria para Aristóteles uma evidente oligarquia.⁵⁰

Mas se a democracia representativa cresceu em aceitação junto à oligarquia intelectual e política, o século XX também assistiu ao surgimento de movimentos que reivindicaram uma revisão na forma da mesma. As décadas de 70 e 80 foram marcadas por ações coletivas conhecidas por movimentos sociais que reivindicavam a superação dos modelos da democracia representativa, passando por novas experiências participativas, como forma de ampliar o conceito de cidadania.⁵¹

Os *novos movimentos sociais* surgiram, enquanto realidade européia, com a forma de condutas coletivas que, nos anos pós-70 passaram a girar em torno da crise do padrão assistencial-previdenciário do *Welfare-State*, pautando-se pela ação-direta sobre o sistema de decisões. Nos países latino-americanos surgiram os *movimentos populares*, derivados de tempos de autoritarismo político e abrangendo uma vasta gama de movimentos reivindicatórios que, referidos ao Estado do '*mal-estar social*', não deixaram igualmente de se pautar por condutas de ação-direta sobre o sistema de decisões.⁵²

Como forma de reação a este estado de mal-estar social, vários militantes

⁵⁰ Sobre a idéia de democracia necessária como sendo a representativa e institucionalizada, veja: CARDOSO, F. H. *A democracia necessária*. Campinas, Papyrus, 1985. Quanto à perda das características da democracia concomitantemente com a sua progressiva aceitação sob a forma representativa, veja: FINLEY, M. I. *op. cit.* 1988.

⁵¹ DOIMO, A. M. *op. cit.* 1994; SIMÕES, J. *O dilema da participação popular: a etnografia de um caso*. São Paulo, ANPOCS/Marco Zero, 1992.

⁵² *Idem* . p. 2-3.

de lutas sociais se aliaram, no Brasil das décadas de 60 e 70, a parceiros sem grande tradição associativa. Formaram frentes de articulação, fundaram organizações, lideraram movimentos e utilizaram-se de estruturas tradicionais em fase de renovação, como a Igreja Católica, para reagir ao quadro de insatisfação geral existente. Foram fortalecidos pela conjuntura internacional, que valorizava questões ligadas aos direitos humanos como básicos para a cidadania para servir de contraposição ao regime político em vigor.

*“O saldo configurado foi a inscrição, em leis, de diversos direitos sociais demandados pelos movimentos sociais daquelas décadas. O referendun popular, a iniciativa popular, o plebiscito, foram mecanismos de participação popular conquistados pelos cidadãos brasileiros, através dos movimentos e das pressões populares”.*⁵³

Algumas destas manifestações tomaram formato de experiências na administração pública por meio de cargos eletivos nos três níveis e poderes constituintes da Federação brasileira, introduzindo instrumentos de controle social tais como *planejamento participativo, orçamento participativo, audiências públicas, penas alternativas* e outros.

Segundo Doimo, a

“novidade fundamental destas práticas está no fato de se originarem fora da esfera produtiva, da experiência do trabalho e dos canais convencionais de mediação política, em espaços do cotidiano fortemente marcados por carências, referidas ao vertiginoso crescimento e crise do Estado

⁵³ GONH. *op. cit.* .1994. p. 8; MELO, M. A. Burocracia, patronagem e capacidade governativa: Brasil em perspectiva comparada. *XVII Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, out. 1993; SOLA, L. O Brasil na década de 80: o que aprendemos? *Jornal da USP*, 10 a 16/5/1993: 2.

*capitalista.*⁵⁴

No caso brasileiro, não se tratavam de demandas novas, mas de um desejo impulsionador de redemocratização do país e na crença no poder quase mágico da participação popular. O *novo* foi a forma e o modo de equacionar e de encaminhar sistematicamente as demandas, usando a figura do comunitário, ou seja, uma figura híbrida, que não se situa nem no setor público, nem no privado.⁵⁵

A redemocratização do país foi acompanhada por mudanças estruturais na correlações de forças internacionais agravando e desnudando questões sociais, econômicas e ambientais. Os movimentos sociais e as ONGs, que nasceram naquele processo, repensam suas práticas e identidade, posto a institucionalização da participação e sua incorporação aos discursos correntes e ao poder municipal, pela via eleitoral, de grupos ligados às demandas populares, acatando a representação política montada para outros pressupostos.

Nesse contexto, houve a valorização da participação popular como meio de regenerar a administração pública e torná-la sensível às necessidades das massas carentes. Ganharam relevo experiências alternativas de administração municipal como local estratégico para as transformações na mentalidade político-administrativa nacional necessárias à democracia.⁵⁶

A categoria *comunitário* cresceu em importância à medida que a

⁵⁴ *idem*.

⁵⁵ GOHN, M. G. A construção da cidadania coletiva no Brasil: contribuição das lutas e dos movimentos sociais. *XVIII Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, nov. 1994:9 (mimeog.).

⁵⁶ SIMÕES, J. *op. cit.* 1992. p. 29.

descentralização ganhou vulto em todo o mundo. Essa convergência pode ser lida como reação local aos limites da governança, como manifestação da fragmentação societária junto aos consumidores de cidadania ou como estratégia para a solução de problemas globais.⁵⁷ Neste último ponto, temos o discurso ambientalista como paradigmático: pensar globalmente, planejar regionalmente e agir localmente. Busca-se maximizar recursos por meio de maior agilidade administrativa, assim como do controle e envolvimento dos grupos interessados, evitando desperdícios e custos jurídicos.

A ação localizada e/ou comunitária é movida por elementos simbólicos (dimensão subjetiva) e interesses particulares (dimensão objetiva) e completa a ação universalizada: as macropolíticas ou políticas públicas, pautadas em grandes áreas/tarefas e desafios, muitas vezes não conseguem atingir o plano simbólico e o aspecto das microrrelações existentes nos trabalhos comunitários, como a solidariedade existente no grupo ou movimento social.

Os bons resultados oriundos do envolvimento das comunidades para a solução de problemas têm sido divulgados em várias experiências e despertado o interesse de agências internacionais, que por sua vez exigem a participação local para o financiamento de projetos, como garantia de maior credibilidade e eficiência. Assistimos à mudança do foco, antes voltado para o Estado nacional, em direção às unidades sociais menores e mais próximas do usuário.

Algumas agências preferem financiar projetos públicos diretamente com

⁵⁷ DREIFUSS. *op. cit.* 1996. p. 330.

representantes da sociedade civil, envolvendo comunidades, movimentos sociais organizados e ONGs. Partem do princípio de que a autodeterminação é mais democrática que a racionalidade central. Demonstram uma desconfiança com relação à administração pública estatal, considerando que os mesmos recursos serão mais usados em seus fins dessa forma do que pela via estatal, que consome no processo parte do valor destinado à ação de intervenção social.⁵⁸

A palavra cidadania também tem sido muito explorada nos últimos anos. O *status* de cidadão nunca foi tão universal quanto no século XX. Houve uma universalização do uso deste predicado, acompanhado de uma crescente ambigüidade quanto ao mesmo, à medida que foi sendo incorporado à retórica política.

*“Da mesma maneira, a retórica dos direitos dos cidadãos intensifica-se e estende-se quanto menor são as condições estruturais e conjunturais de sua realização. Daí porque a cidadania, mesmo quando incorporada ao texto constitucional através da declaração de direitos, é principalmente um termo-questão de política simbólica.”*⁵⁹

O conceito de cidadania contemporâneo comporta três elementos: direito civil, relativo à liberdade individual; direito político, de participar do poder e direito social:

⁵⁸ INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. A Focus on Participation: Proceeding of Fifth Consultive Meeting on the Environment. Barbados, May 30/ June 1, 1994. UNITED NATIONS. *Popular Participation Policies as Methods for Advancing Social Integration*. New York, Department of International Economic and Social Affairs 1987, (mimeog.); GUARINO, P. *Coperación: ¿herramienta de desarrollo o de subordinación? Preocupación en las ONGs Latinoamericanas*. D+C, nº 3 / 1993.

⁵⁹ NEVES. M. *op. cit.* 1993.

*“O elemento social se refere a tudo que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade”.*⁶⁰

Percebe-se uma contradição entre a universalização formal da cidadania, enquanto elemento equalizador, e a questão econômica, ou a desigualdade de classe, como diz Marshall.

A construção da cidadania no Brasil passou por diferentes momentos de tensões e violências. Em um primeiro momento, o *status* de cidadão foi atribuído aos detentores de posses ou títulos de nobreza. Os excluídos (pobres e negros) conseguiram, posteriormente, fragmentos de cidadania que se ampliam, paulatinamente: uma cidadania regulada. Dentro desses fragmentos encontramos como exemplo o populismo cuja feição é de uma cidadania de segunda classe. Onde se há o “super-cidadão” e o “sub-cidadão”, não há cidadania.⁶¹

Os movimentos sociais da década de 80 podem ter sido as manifestações de que o cidadão real existe e quer reconhecimento, ou ser simplesmente a reação frente à sua destruição. A década perdida para os economistas foi um momento de consolidação da aprendizagem política para a democracia brasileira e serviu de base para a pluralidade de interesses e atores que hoje se manifestam politicamente.

⁶⁰ MARSHALL, T. M. *Cidadania e classe social*. Brasília. Fundação Projeto Rondon, 1988. p. 9.

⁶¹ WEFFORT, F. Democracia e cidadania em uma “Época de Crise”. *XVII Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, outubro de 1993 (mimeog.).

AFINAL, O QUE É PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO?

Tanto o termo *planejamento* quanto *participação* comportam uma grande variedade de conceitos e definições, de acordo com o universo onde o discurso está inserido e com os objetivos aos quais respondem.

Há um grande otimismo associado às duas palavras. O *planejamento*, enquanto herança iluminista ligada às potencialidades da razão, aparece como o instrumento capaz de produzir o futuro desejado. O *discurso participativo* remete ao humanismo, de onde a pessoa aparece como a determinante de bons resultados sociais. Por detrás desses discursos, objetivos tais como ganhos políticos, de eficiência e produtividade são os *não-ditos* das instituições envolvidas.

Planejamento

"Pode-se mesmo afirmar que o homem começou a planejar a partir do momento em que principiou a pensar."⁶²

O *planejamento* pode ser entendido como um processo racional de orientação da ação com vistas a objetivos previamente definidos, composto por fases que se sucedem e interagem: conhecimento da realidade, decisão, ação e

⁶² CARVALHO, H. M. *Introdução à teoria do planejamento*. São Paulo, Brasiliense, 1978. p. 13-14.

crítica.⁶³ Sua base remonta às origens da humanidade: confunde-se o planejar com o antecipar de uma ação e o evitar surpresas. Assim sendo, é um importante instrumento gerencial aplicável a qualquer esfera da vida humana.

O *planejamento*, entendido como instrumento de gestão e guiado pelo discurso da racionalidade técnica e neutra, mostrou-se capaz de realizar todas as adaptações que lhe foram solicitadas tanto no ambiente organizacional quanto político.⁶⁴ Usado, em sua vertente econômica, como instrumento para evitar o socialismo nos países capitalistas e o inverso nos países adversários durante a Guerra Fria, o *planejamento* se mostrou versátil ao prestar serviços ao controle autoritário tão eficientemente quanto ao controle democrático, respondendo às novas exigências do ambiente político que acenam para a democracia participativa.⁶⁵

O conceito de planejamento é muitas vezes confundido com sua versão econômica, dada a visibilidade de seu uso pelas instâncias oficiais. Pode haver,

⁶³ *idem.*

⁶⁴ “ É importante que todos compreendam que o planejamento é uma simples técnica de administrar recursos e que, em si mesmo, é neutro. É uma ilusão pensar que existe a alternativa planejar ou não planejar, pois a única alternativa que existe, na realidade, é planejar bem ou mal.” DELFIM NETTO, A. *Planejamento para o desenvolvimento econômico*. São Paulo, Pioneira, 1966. p. 13-14.

⁶⁵ AZEVEDO, S. Planejamento e democracia na década perdida: constrangimentos e perspectivas. *XVII Encontro Anual da ANPOCS*, out. 1993; AZEVEDO, S. A política do “orçamento participativo”, formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil. *XVII Encontro Anual da ANPOCS*, nov. 1994. SANTOS, R. M. M. *A questão do planejamento participativo: reflexões sobre o caso brasileiro*. Rio de Janeiro, FGV/EBAP, 1990 (Dissertação de Mestrado); LAFER, B. M. *O planejamento econômico no Brasil*. São Paulo, Perspectiva, 1970.

em termos governamentais, planejamento macroeconômico, planejamento regional, planejamento urbano, etc. Em todos os casos, há uma proposta de como e porque intervir na realidade. Para cada padrão de intervenção, há pressuposto um perfil dos atores em cena, uma configuração de forças e um conjunto de interesses e valores em jogo.

Pedro Demo aponta, na tendência histórica do planejamento, pelo menos três marcas típicas:

1. É *tendencialmente impositivo*, pois significa intervenção na realidade e expressa convicção de que podemos manipular a mesma a nosso favor.

2. É *tendencialmente tecnocrático*, pois é fundamentalmente identificado com preocupações do Estado, por meio de seus técnicos especializados.

3. É *tendencialmente sistêmico*, por se circunscrever no horizonte da instituição buscando realizá-la e não superá-la. Pode chegar a reformas, pois considera as mudanças dentro do sistema. "Assim, encontrar no planejamento estatal a ideologia de sua manutenção é coisa muito normal. Se algo se devesse estranhar, seria o contrário." ⁶⁶

Ainda segundo o autor, podemos identificar três tipos de planejamento:

1. *Planejamento técnico clássico*, realizado à distância da realidade por meio de diagnósticos e prognósticos acadêmicos.

2. *Planejamento técnico com estratégias participativas*, que concilia

⁶⁶ DEMO, P. Planejamento participativo - visão e revisão. *Fórum Educacional*, 9 (2):22:4-5, 1985.

trabalho técnico com estratégias de consulta e participação de atores e/ou setores interessados, mas restringindo o processo decisório aos técnicos.

3. *Planejamento participativo*, também conhecido como autoplanejamento, onde os atores envolvidos participam do processo decisório.⁶⁷

O planejamento também pode ser considerado *normativo* ou *indicativo*. Entende-se por *planejamento normativo* aquele relacionado ao planejamento público das ações do governo.⁶⁸ É exercido pela estrutura técnico-administrativa, envolvendo graus variados de articulação, descentralização/centralização e desconcentração/concentração. Outros preferem chamar de planejamento administrativo, por dizer respeito à organização e aos métodos de uma administração eficaz, estando associado a questões adjetivas da administração, uma vez que as substantivas estariam ligadas ao programa a ser implantado.⁶⁹

O *planejamento indicativo* é apontado como o possível para o universo capitalista onde, em nome da liberdade de mercado e livre iniciativa, o Estado deve “intervir o menos possível”. O objetivo do planejamento deste tipo é apontar subsidiariamente caminhos a serem tomados, cabendo à sociedade adotá-los ou não.

Utilizar o planejamento governamental é uma decisão política, assim como

⁶⁷ *idem*

⁶⁸ PÉCORA, J. F. O sistema de planejamento federal. *Revista de Finanças Públicas*, 347:86-101, jul./ago. 1981.

⁶⁹ PENA, P. C. O. Introdução ao planejamento na administração pública. *Estudos Econômicos, Políticos e Sociais*. (3):19:20,1959.

decidir planejar também o é.⁷⁰ A institucionalização do planejamento alcançou vários tipos de organizações sociais, atingindo movimentos populares e pequenas comunidades que procuram ou sentem necessidade de adoção de técnicas de planejamento. Muitas vezes essas tecnologias estão associadas à própria possibilidade de sobrevivência daqueles, ou à busca de financiamento para suas atividades, junto ao governo ou por via da iniciativa privada.⁷¹

O planejamento realizado pelo governo brasileiro foi progressivamente assumindo um caráter tecnocrático, desde seus primeiros ensaios, no primeiro governo Vargas, até meados dos anos 80. Para ganhar agilidade e maior capacidade técnica nas ações governamentais foram sendo criadas estruturas anexas à administração direta como forma de responder a desafios estratégicos de governo. À medida que elas iam sendo incorporadas ao aparelho estatal e perdendo agilidade, outras foram criadas. Nesse processo surgiram as autarquias, as fundações e as empresas estatais. Nessa busca pela excelência técnica, houve até mesmo o uso de escritórios privados.⁷²

O discurso do conhecimento técnico, aliado ao da defesa dos interesses

⁷⁰ LAFER, C. *op. cit.* 1970. p. 31-34.

⁷¹ Algumas propostas de instrumentalizar estes movimentos e a população em geral para atuar junto ao poder público, ou mesmo para alcançar maior efetividade nos empreendimentos, têm sido trabalhadas por setores da sociedade civil, tais como universidades e ONGs. Como exemplo: TENÓRIO, F. G. (org.) *Elaboração de projetos comunitários: abordagem prática*. São Paulo, CEDAC/Loyola, 1995; TENÓRIO, F. G. (org.) *Avaliação de projetos comunitários: abordagem prática*. São Paulo, CEDAC/Loyola, 1995; TENÓRIO, F. G. (org.) *Administração de projetos comunitários: abordagem prática*. São Paulo, CEDAC/Loyola, 1995.

⁷² CHÓI, D. W. *Estado e industrialização tardia no Brasil: "Programa de Metas"*. PUC-SP, 1978 (Dissertação de Mestrado.)

nacionais, relegou os particulares a um segundo plano durante nossa história recente. Nos dias que correm, o discurso oficial aponta para uma leitura de cidadão-cliente dos serviços públicos e de uma publicização do Estado,⁷³ entendendo que o mesmo deva assumir um papel predominantemente indicativo e regulador com relação às ações nacionais, inclusive em áreas produtoras de bens coletivos essenciais e tipicamente de Estado.⁷⁴

⁷³ Segundo uma leitura de Habermas, ocorre um dos movimentos de mudança estrutural na esfera pública da sociedade capitalista. As esferas pública e privada, pela leitura do autor, vêm assistindo a uma progressiva indistinção destas categorias, posto que cada vez mais partes do reino do privado passa a ser controlado socialmente pelo público e vice-versa. No discurso oficial brasileiro encontramos a publicização associada a uma forma de propriedade pública não-estatal.

No Plano de Reforma do Aparelho do Estado, são nomeados diferentes setores dentro da Administração Pública donde se destaca: *núcleo estratégico*, compreendendo o Legislativo, Judiciário, Presidência, cúpula dos ministérios e Ministério Público; *atividades exclusivas*, como a regulamentação, fomento, segurança pública, seguridade social básica; *serviços não-exclusivos*, como universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus e o setor de Produção para o Mercado, composto pela estatais que passariam pelo processo de privatização e deixariam assim de ser um setor do Estado. Entende-se a publicização como processo de mudança da forma de propriedade, ou seja, organizações públicas-estatais que passariam a ser públicas não-estatais. A propriedade pública não estatal é considerada como uma terceira forma de propriedade surgida no capitalismo contemporâneo "constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público". BRASIL, *Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado*, 1995. p. 51-60; HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

⁷⁴ *Bens privados*: são mercadorias ou produtos que não podem ser consumidos simultaneamente por diferentes pessoas, segundo leitura econômica pautada em uma lógica de mercado.

Abandonaram-se os Planos Nacionais de Desenvolvimento dentro da liberalização da política, substituindo-os pelas “agendas”, onde as intervenções governamentais tratam de questões pontuais e não mais tão centralizados quanto no período anterior.

No campo empresarial, o planejamento é visto como importante ferramenta do processo administrativo, estabelecendo uma racionalização global da empresa e conduzindo suas ações para futuros desejáveis. Assume diferentes formas e funções, de acordo com as características do negócio e do nível empresarial onde é empregado.

Os primeiros processos, marcados pela racionalização centralizadora dos administradores pioneiros da era industrial, vêm sendo repensados e assumindo contornos descentralizados, com mecanismos de envolvimento de todo corpo funcional da organização, dentro de uma leitura mais dinâmica de convívio e sobrevivência no mercado. Constata-se esse processo pelas tecnologias gerenciais como a Qualidade Total e as flexibilizações de toda ordem.

Bens públicos: são bens de consumo coletivo simultâneo. Têm como característica fundamental o livre acesso, a impossibilidade de exclusão. A maioria dos bens públicos são mistos ou ambíguos. São aqueles que o número de consumidores pode levar a uma queda da satisfação do produto ou aqueles que são prestados pelo Estado, como essenciais ao funcionamento da sociedade, mas que o acesso é condicional. Como exemplo, temos o telefone e a energia elétrica, bens públicos essenciais mas cujo acesso está restrito a quem puder comprar uma linha e/ou pagar as tarifas.

Atividades típicas de Estado: são serviços prestados tipicamente por instituições governo. Tratam-se de atividades que requerem poderes de mediação do direito público para sua regulamentação e/ou aplicação. Serviços como água e esgoto, desapropriações e serviços de infra-estrutura básica.

Participação

*“Participação, s. f. Ato ou efeito de participar. Participar, v. t. Fazer saber, anunciar, comunicar, ter parte em; t.- rel. fazer saber, anunciar, comunicar, dar parte de; rel. ter ou tomar parte; associar-se pelo pensamento, pelo sentimento; comunicar-se.”*⁷⁵

Por participação pode ser entendido desde a simples comunicação passiva de um dado até o tomar parte de um processo decisório, passando por diferentes formas e níveis, com relação ao acesso e tipo de poder estabelecido.⁷⁶

A definição de participação está sempre relacionada a ser, fazer parte ou compartilhar algo com um grupo de idéias ou de sentimentos. Remete a uma certa subjetividade de compartilhar do sentimento de unidade, de acolhimento ou identidade. A definição citada nos remete à possibilidade de a simples comunicação ser considerada uma forma de participar. Aqui adotamos a leitura política do termo por considerá-la mais adequada a nossos propósitos.

Para Dallari, a participação política, ou seja, no processo decisório, é constitutiva da natureza do homem enquanto animal gregário e político. Participar é parte de um direito universal que pode ser exercido de diferentes formas: individual ou coletivamente; eventual ou organizadamente; por meio de reuniões, movimentos ou associações; por meio do voto, etc. Trata-se de um momento de exercício crítico onde todos devem defender seus interesses de forma a resolver

AGUIAR, F. Lógica de la cooperación. *Zona Abierta*. Madrid, 54/55,1990. p. 79-80.

⁷⁵ *Pequeno Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa Ilustrado*,1972. p. 1218.

⁷⁶ BORDENAVE, J. E. D. *O que é participação?* São Paulo, Brasiliense, 1983. (Coleção Primeiros Passos.); CARDOSO, F. H. *op. cit.* 1985. p. 47-69.

os problemas da melhor forma possível ao povo: “ é direito e dever.”⁷⁷

No plano da prática política na democracia representativa, há a um estranho jogo de sentidos: os eleitores são chamados a *participar* de um pleito e sabem que vão votar e decidir quem será o eleito. Mas tão logo lhe é *participado* o nome dos vencedores deixa de *participar* dos processos decisórios da política. Os eleitores passam a falar da política e dos eleitos como algo distante, do qual não fazem *parte*, no sentido do compartilhar de idéias, responsabilidade e constituição da esfera política.

Chauí, resgatando Aristóteles, distingue o *partilhável* do *participável*. O primeiro tem como ponto de partida a desigualdade e é marcado pelos bens materiais necessários à sobrevivência. O segundo parte da igualdade e está associado a valores e relações de poder. Assim sendo, não pode ser repartido nem partilhado, apenas participado, definindo uma igualdade dentro do grupo social. A fundação da política estaria associada ao problema da justiça posto que, do ponto de vista dos valores, a lei tem como papel igualizar os desiguais, segundo uma proporcionalidade entre o poder coletivo e o poder dos cidadãos.⁷⁸

No entanto, a igualdade política não implica necessariamente as demais igualdades, embora seja um fator importante para a conquista delas.⁷⁹

⁷⁷ DALLARI, D. A. *O que é participação política*. São Paulo, Brasiliense, 1983. (Coleção Primeiros Passos.); BORDENAVE, J. E. D. *op. cit.* 1983.

⁷⁸ CHAUI, M. S. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo, Brasiliense, 1981. p. 99.

⁷⁹ MARSHALL, *op. cit.*, 1988; GLAZER, N. *Tendências na justiça social*. *Diálogo*, 14(3):13-17,1981; Glazer mostra que a busca da igualdade do movimento negro nos EUA levou à ampliação das oportunidades na década de 70, mas o problema é que a igualdade política e

Pode assumir a feição de *participação direta* ou *indireta*. A primeira se caracteriza pela ação direta dos atores envolvidos nos processos decisórios, enquanto a segunda se utiliza de uma *representação* de seus membros, ou seja, todos participam por meio de um ou um grupo, que defende ou fala em nome deles, na figura do líder.

A representação se torna necessária principalmente quando o grupo social em questão possui grande complexidade quanto à configuração e às divisões de *status* e poder dentro de sua organização, ou, simplesmente, dimensões tais que inviabilizariam um processo decisório direto. Caracteriza-se, muitas vezes, pela elaboração de um discurso coerente e sistemático *sobre* ao invés de um discurso *de* algo. Em outras palavras, por vezes o representante fala *sobre* seus representados ou *por* eles e não realiza o discurso *dos* mesmos, marcando um distanciamento entre a *realidade* e a *leitura* feita sobre o objeto de discurso. Esta é a definição de *ideologia*: a passagem de um discurso *de* para um *sobre*.⁸⁰

Segundo Chauí, a incorporação de um contra-discurso -- ou crítica -- só acontece quando esse pode ser incorporado sem perigo de dissolução da ideologia estabelecida. A ideologia possui caráter lacunar, ou seja, não pode ser preenchida de conteúdo, senão se desconstrói perante o mundo que, em sua

civil não trouxe a esperada igualdade econômica. Os programas sociais para pobres e negros não alcançaram muito sucesso, servindo apenas como alívio a tensões sociais.

⁸⁰ O campo da ideologia é o do imaginário, não no sentido da irrealidade ou de fantasia, mas no sentido de conjunto coerente e sistemático de imagens ou representações tidas como capazes de explicar e justificar a realidade concreta. Em suma: o *parecer* social é tomado como *ser* do social. O passo seguinte é o discurso sobre, na tentativa de fazer coincidir representações com a realidade. CHAUI, *op. cit.*, 1981. p. 20.

realidade histórica, está em permanente reconstrução.⁸¹ Com esse movimento, tivemos, na institucionalização do discurso democrático e participativo, o aniquilamento da participação real, dentro do universo representativo que reformulou sua leitura acerca das esferas de ação da sociedade e do Estado.⁸²

A principal questão acerca da participação para autores como Cardoso é saber “como é que se decide”.⁸³ Respostas diversas podem ser encontradas em várias correntes, uma vez que para cada pressuposição se encontra uma alternativa. No caso desse autor, as bases para a elaboração de uma sociedade participativa multifacetada (democrática) encontra-se nos vínculos entre saber e poder, passando por questões chave como o basismo, o corporativismo, o processo decisório e a liderança. Aponta-se o basismo e o corporativismo como processos que dificultam a ação dos líderes e retardam os processos decisórios. Derivam, daí, a necessidade de certa autonomia e liberdade dos líderes, dando aos mesmos uma preponderância sobre os liderados, numa leitura elitista.

Autores diferenciam o administrador do líder, dando ao primeiro a “constelação executiva”, ou seja, a rotina e ao segundo o papel de “homem de idéias”, que fixa e se dedica a objetivos referentes à constelação. Sendo assim, destacam que “líderes são pessoas que fazem a coisa certa; administradores são pessoas que fazem coisas corretamente.” Os líderes teriam a capacidade de atrair a atenção, capacidade de comunicação, capacidade de transmitir confiança

⁸¹ CHAÚÍ. *op. cit.*, 1981. p. 20.

⁸² GRAU, N. C. La rearticulación de las relaciones estado-sociedade: en búsqueda de nuevos sentidos. *Reforma y Democracia*, (4):25-58, julio 1995.

⁸³ CARDOSO, F. H. *op. cit.*, 1985.

e autocontrole. Segundo Bennis, nas empresas contemporâneas existe pouca liderança e excesso de administração.⁸⁴

Ao distinguirmos liderança de administração, remetemo-nos novamente às relações de poder e à Weber, ou seja, primeiro temos um tipo de poder estabelecido ou reconhecido como legítimo -- com um tipo de liderança correspondente -- e uma predisposição do grupo social à obediência a esse poder.⁸⁵ Como derivada dessa relação, a escolha dos meios adequados e das pessoas a exercê-lo: a administração propriamente dita.

No processo decisório, as várias *regiões de poder* se manifestam, cada qual com sua própria estratégia e interesse. No ambiente democrático, a tendência é de que se manifestem e desencadeiem processos de negociação, conflito, doação ou cooperação. A *negociação*, é entendida como "interação verbal, em que as partes principalmente propõem, contrapõem e argumentam", podendo também protestar, ameaçar, prometer, etc.⁸⁶ Busca-se solucionar situações de conflitos mesmo sabendo se tratar de objetivos e valores distintos ou concepções diversas, em nome de um certo convívio e racionalidade. O campo da negociação é o da própria luta entre as diferenças e o terreno privilegiado de conquistas políticas das várias regiões de poder.

⁸⁴ BENNIS, Warren. Algumas verdades sobre liderança. *Diálogo*, 25 (1):13-17, 1992.

⁸⁵ WEBER, M. *op. cit.*, 1971.

⁸⁶ ZAJDSNAJDER, L. *Teoria e prática da negociação: política de negociação*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1985. p. 5

Planejamento participativo

Os dois conceitos que compõem a base do *planejamento participativo* – planejamento e participação -- estão associados ao poder. A definição de planejamento participativo também está associada ao autoplanejamento, ou seja, *planeja aquele que faz*, de onde se depreendem características similares à idéia de democracia direta. Por isso, assim com no caso da segunda, o argumento mais utilizado é de que só é possível em pequenos grupos, ainda assim em questões pontuais onde aspectos técnicos não tenham relevância.

O argumento da impossibilidade democrática para a ação de grupos não iniciados em assuntos técnicos oculta o caráter político dos processos decisórios. O conhecimento técnico é apoio fundamental ao processo decisório. Porém, a habilitação técnica não gera habilitação política, correspondendo a uma falácia argumentar em favor da competência tecnocrática como sendo a única racional. Sabemos que esse discurso de poder é falacioso inclusive em relação a sua pretensa cientificidade. A ciência, enquanto forma atual de conhecimento legítimo, nunca tem uma única e dogmática resposta. Pelo contrário, caracteriza-se pela busca incessante de novas respostas ao mundo.

Quando associado à idéia de representação ou participação indireta, o *planejamento participativo* é entendido como processo político onde setores diferentes do quadro convencional de representação são incorporadas no processo decisório. É diferente do *planejamento com estratégias participativas* pelo fato dos representantes assumirem acento no processo e não apenas de

serem consultados em diferentes momentos do mesmo.

O problema dos critérios de escolha de representantes legítimos, diante da comunidade ou quais grupos devem ser representados de acordo com o projeto, está sempre presente. Os representados pertencem às regiões de poder que conseguem se projetar como merecedora de tal *status*, de onde se depreende que grupos detentores de maiores recursos de saber social e político -- e seus mecanismos -- conseguem maiores vantagens do que outros menos privilegiados, podendo acentuar progressivamente as distâncias sociais.

Resgatando a idéia da participação como o reino da igualdade e da lei⁸⁷ o fator informação é insumo obrigatório para evitar o aumento da exclusão social que a falsa igualdade política poderia causar aos economicamente desiguais. A igualdade política, se não transformada minimamente em igualdade social e econômica, passa a servir como um mascaramento discursivo e ideológico das relações sociais existentes. Esse processo também passa pela desconstrução e reconstrução permanente dos saberes sociais e pelo fim da crença em uma só forma verdadeira de saber -- sob o rótulo de científico --, que aniquila outros saberes, impondo-se como manutenção do *status quo*.

A maioria dos declarados planejamentos participativos corresponde ao *planejamento com estratégias participativas*, se considerarmos que não inclui diretamente o processo decisório, cabendo esse aos técnicos ou detentores de um saber-poder específico. Busca-se a diminuição de situações de conflitos

⁸⁷ CHAUÍ, M. S. *op. cit.*, 1981.

potenciais e a sensação de identidade durante o processo, em que os técnicos, ou representantes do poder predominante, administram reivindicações ou sugestões coletadas junto às outras regiões de poder e decidem a partir do cenário mais conveniente.

A participação em um processo de planejamento pode maximizar recursos disponíveis, seja como consequência da valorização da pessoa ou grupo, seja por acesso a informações que o corpo técnico não disporia, seja pela identidade com o projeto criado, podendo até prevenir futuros inconvenientes.

Para autores que tratam da participação como sinônimo de mobilização, onde se procura diálogo e negociação de equilíbrio com o poder institucional, o objetivo deve ser o controle da execução das políticas públicas, garantindo os direitos adquiridos e não legitimando opressões.⁸⁸ Nesse sentido, explicita-se a preocupação democrática de intervenção racional do cidadão nas questões de seu interesse imediato. O planejamento participativo pode colocar-se, então, essencialmente como mediador de conflitos entre sistemas de solidariedade e sistemas de interesse.

Mesmo ao participar como coadjuvante, esses diferentes grupos influenciam no processo decisório de acordo com a forma que estabelecerem seu relacionamento, ampliando ou não o destaque de seus interesses.

Para leituras otimistas, o

⁸⁸ CARDOSO, R. Movimentos sociais: balanço crítico. In: SORJ, B. & ALMEIDA, M. H. T. (orgs.) *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo, Brasiliense, 1983.

“planejamento participativo constitui-se numa estratégia de trabalho que se caracterizaria pela interação de todos os setores da atividade humana social, num processo global, para a solução de problemas comuns.”⁸⁹

Numa perspectiva pragmática, podemos dizer que constitui-se numa estratégia de trabalho, que se caracterizaria pela interação de diferentes regiões de poder, envolvidos em uma atividade social, para a solução negociada de problemas ou para a criação de uma atmosfera favorável a alguma região de poder, com relação a outras que se deixam capturar. Neste último caso, não há participação política, há sedução ou acomodação.

A QUESTÃO AMBIENTAL

“Este é o momento da verdade para a Europa ocidental e o mundo industrializado. Provaremos ser suficientemente fortes para abdicar de parte de nosso próprio consumo, a fim de assegurar um desenvolvimento pacífico e democrático na Europa oriental? Seremos capazes de dar esperanças a todos os pobres, que por tanto tempo foram oprimidos por um sistema desumano, e a quem foi negado o desenvolvimento econômico e um meio ambiente aceitável?”⁹⁰

Na I Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo (Suécia), em 1972, o Brasil foi um dos principais articuladores do

⁸⁹ VIANNA, citado por ZULIANI, L. R. *Planejamento participativo e atuação das delegacias regionais de esportes e recreação do Estado de São Paulo*. FEUSP, 1990. (Tese de Doutorado.)

bloco de países em desenvolvimento que tinham posição de resistência ao reconhecimento da importância da problemática ambiental, sob o argumento de que a principal poluição era a miséria.

Apontava-se que os países desenvolvidos já haviam destruído seu meio ambiente e que eram os principais responsáveis pela poluição planetária, foco das discussões e projeções catastróficas. Por isso, questionava-se a imposição de freios ao desenvolvimento econômico sonhado pelos países do Terceiro Mundo, sob a alegação de que os quesitos ambientais deveriam ser supridos apenas em momento posterior ao crescimento.

Essa reação chamou a atenção internacional para a relação entre desenvolvimento, miséria e degradação ambiental, sendo a última consequência da existência das anteriores. O cenário de degradação apontado era consequência do modelo de desenvolvimento econômico e social que considerava os recursos naturais como fontes inesgotáveis de riquezas.

A depleção da camada de ozônio, o aquecimento global e o fim das reservas de petróleo marcaram as primeiras discussões. Passaram posteriormente para a ameaça de extinção de espécies animais e vegetais e, em seguida, para assuntos relacionados à qualidade de vida humana atual e das futuras gerações.

O universo social humano passou a fazer parte das discussões ambientais

⁹⁰ Percy Barvik, Diretor Executivo da ABB Asea Brown Boveri Ltd. Citado por SCHMIDHEINY, S. *Mudando o rumo: uma perspectiva empresarial global sobre desenvolvimento e meio ambiente*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1992. p. 5.

como um elemento constitutivo da biosfera, com grande capacidade predatória assim como de preservação do seu *habitat*. Tanto uma quanto outra capacidade estaria atrelada a questões educacionais -- de conscientização da necessidade de preservação da biosfera para a manutenção do equilíbrio ambiental e conseqüente mudança comportamental -- e redistribuição de poder e responsabilidade pelas questões quotidianas e próximas à esfera da vida. Nesse sentido, o *slogan* mais utilizados por todos os segmentos envolvidos nas questões ambientais dita a necessidade de se pensar globalmente e agir localmente. Assim sendo, cada indivíduo e cada comunidade passa a ser co-responsável pela harmonia global, sendo chamado a participar do sistema natural e social.

A miséria aparece como um grande inimigo da harmonia planetária desejada. As formas de sobrevivência dos excluídos deste mundo globalizado podem ser poluidoras da biosfera, ao utilizarem-se de recursos naturais de forma imprópria, como a caça e a pesca predatória, desmatamentos, queimadas e depredações no espaço urbano ou uso de equipamentos poluentes por falta de tecnologia ou recursos para manutenção, etc.

A explosão demográfica, e as conseqüências que poderia trazer do ponto de vista da necessidade de produção de alimentos e de convívio social, causa apreensões -- numa leitura neo-malthusiana -- com a taxa de natalidade entre os pobres, concentrados nos países em desenvolvimento. Outros fatores que podem contribuir para essa explosão são o próprio avanço tecnológico e as melhorias

sanitárias, que aumentaram a expectativa de vida média da população, segundo a média dos índices -- que ocultam alarmantes níveis de desvio. Segundo Schmidheiny:

“ Muitas tendências globais oferecem esperanças. A expectativa de vida, os cuidados com a saúde e o ensino melhoraram acentuadamente na segunda metade deste século. A produção mundial de alimentos ficou muito além do aumento populacional. As rendas médias per capita aumentaram a taxas sustentadas nunca antes alcançadas. Não se afigura qualquer situação de escassez de matérias-primas em futuro próximo. Com a tecnologia apropriada, os solos do planeta podem oferecer mais do que as necessidades básicas de alimentos a populações muito maiores.”⁹¹

O que o otimismo dos números médios mascara é a concentração de riquezas e de acesso aos progressos sociais e tecnológicos contemporâneos. Os problemas demográficos e os relacionados à distribuição de riquezas não se manifestam eqüitativamente pelo planeta e nem mesmo dentro dos países. As alternativas para esse problema são eminentemente políticas e atingem interesses de diferentes regiões de poder da teia societal planetária.

Como os países em desenvolvimento chamaram a atenção em Estocolmo, a riqueza também tem sido a causadora de grande parte da degradação ambiental planetária. O consumo intensivo de energia e produtos, que exigem longos períodos para a reabsorção pela natureza, como plásticos, assim como o uso de equipamentos que garantem conforto ao cidadão do Primeiro Mundo, faz com que a grande concentração dos índices de poluição se encontre nestes países. Caberia aos demais parte muito reduzida dessa responsabilidade de

poluição presente: menos de 15%. A velocidade crescente do consumo não tem sido suficiente mesmo para que recursos renováveis cumpram seu ciclo, agravando a problemática dos resíduos e do lixo, sobretudo nos grandes centros.

A resistência dos países em desenvolvimento foi reflexo de uma leitura de desenvolvimento que cumpriria a mesma lógica do desenvolvimento percorrido pelos outros países. Ciosos de seus recursos naturais, como extensão territorial, reservas minerais e florestais, defenderam o direito de uso num molde que já não correspondia à divisão internacional do trabalho que se configurava como uma condenação ao subdesenvolvimento. Como consequência desse embate, elaborou-se um conceito de desenvolvimento que fosse diferente do processo de produção econômica anterior, ou seja, menos predatório, configurando um novo leque de possibilidades estratégicas para todos os atores envolvidos: *desenvolvimento sustentável*.

Várias são as definições de *desenvolvimento sustentável*, dependendo da ênfase desejada. O conceito mais corrente é de uma forma de desenvolvimento ou progresso que satisfaça "as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades."⁹²

Entre as principais idéias, encontram-se a conservação dos recursos naturais, a estabilidade social e cultural, a redução da pobreza, o controle do crescimento demográfico e um ideal ético e não apenas econômico. Como

⁹¹ SCHMIDHEINY. *op. cit.*, 1992.

⁹² COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro. FGV, 1991.

conseqüência, temos o conceito de *desenvolvimento humano sustentável*, um processo integrado e integrador dos elementos que compõem a totalidade ambiental, no qual as partes só podem ser significativamente avaliadas em relação ao conjunto, tendo o ser humano como ator e beneficiário principal. Sua sobrevivência e bem-estar seriam a razão de ser do desenvolvimento.

Dada a diversidade no discurso ambiental, que caminha desde a simples conservação da natureza de forma intacta - como se a própria natureza não fosse mutante - até o discurso estratégico/empresarial do desenvolvimento sustentável auto-regulamentado pelo mercado, os atores se movimentam e se aliam de acordo com seus interesses e táticas, montando um novo cenário político e econômico condicionado por valores verdes, inclusive como fator de segurança internacional.⁹³

Na arena internacional, considerou-se que os países desenvolvidos deveriam prestar cooperação técnica, assim como financiamentos adequados, aos em desenvolvimento, no sentido de promover um desenvolvimento sustentável, garantindo a biodiversidade e as reservas florestais planetárias.

Assim sendo, o desenvolvimento sustentável passou a ser visto como um importante instrumento dos países pobres em termos de negociações internacionais. Abriu também mercado para atividades econômicas alternativas, como o ecoturismo, atraindo capital internacional para o desenvolvimento

⁹³ " As definições de segurança estão mudando, e o fim da Guerra Fria permite liberar recursos a serem aplicados em segurança ambiental." SCHMIDHEINY. *op. cit.*, 1992. p. 7-8.

regional.⁹⁴

As questões ambientais trazem consigo uma nova lógica econômica e política: a dualidade de um crescimento simultâneo de forças globalizantes e locais. As questões e desafios ambientais são globais, mas baseados em ecossistemas regionais que garantem ou não o todo.⁹⁵ Unidade e multiplicidade, no *dever* contemporâneo, complementam-se dialeticamente.

Neste mundo dialético, o conceito e a divisão social do trabalho entre público e privado parecem ruir junto com modelos antigos. A questão ambiental transforma todos em soldados na fiscalização e no controle, bem como atribui ao público a tarefa de regulamentar os direitos de todos.

A discussão vem sendo conduzida por fóruns nacionais e internacionais, de acordo com as regiões de poder envolvidas. As alianças entre as diferentes regiões de poder têm caráter pontual e transitório, dando uma grande dinâmica aos processos políticos que ora se tornam nacionais, ora regionais, ora planetário ou comunitário.

Enquanto entidades voltadas para aspectos humanitários ou ambientais buscam no discurso ambiental saídas alternativas para a solução dos graves problemas sociais que afligem tanto o campo quanto as grandes cidades, como a miséria e a perda da qualidade de vida, empresários fazem o discurso como

⁹⁴ ALMEIDA, A. & RODRIGUES, J. Rondônia ecológica: Banco Mundial tenta corrigir erros da colonização com projeto revolucionário. *ISTOÉ* (1374):90-93. 31-1-1996.

⁹⁵ *Ecossistema*: conjunto complexo de componentes tanto biótico quanto abiótico, que formam uma unidade ecológica básica funcional.

forma de marcar, dentro do cenário competitivo atual, a diferença quanto à imagem de suas organizações no imaginário politicamente correto dos países do Primeiro Mundo ou buscam livrar-se das externalidades incorporadas ao custo da produção por política de alguns governos.

O custo ambiental marcou uma grande novidade com relação aos bens naturais. Surgiram a figura do *poluidor pagador* como aquele que deve restituir à humanidade algo em troca do uso inadequado de um bem comum. Trata-se de uma repressão ao descontrole com custos financeiros, que poderá atingir sua competitividade. Cabe ao público, qualquer que seja ele, iniciativas de controle indireto, via competitividade de mercado ou pela regulamentação e fiscalização dos impactos ambientais.

Várias medidas têm sido tomadas, em nome da preservação ambiental, para que as empresas invistam em diminuir os impactos gerados sobre o meio ambiente. A incorporação de custos ambientais, dependendo do país e do impacto, pode ser entendida como uma taxa paga pela empresa por poluir. Argumenta-se que com isso há um incentivo para que a empresa invista em melhorar seus processos e que o dinheiro arrecadado servirá para minimizar os impactos gerados.

A discussão que empresários e governos, principalmente de países em desenvolvimento, têm levantado é de que os países do Primeiro Mundo, responsáveis pelos maiores impactos sobre a biosfera, ao exportarem tecnologias “ecologicamente corretas” e exigirem o uso das mesmas para suas

importações, estariam apenas defendendo seus produtos e impedindo que outros países se desenvolvam na globalização de mercados em processo. As exigências quanto a padrões “verdes”, ou seja, política e ecologicamente corretos, já vêm sendo utilizadas junto a alguns mercados como forma de proteção à entrada de novos concorrentes, principalmente oriundos dos países do Terceiro Mundo.

Diretrizes estabelecidas por órgãos internacionais, como Pnuma e Banco Mundial, vêm influenciando na formação de comportamentos adequados, inclusive como forma de tornar projetos aptos à solicitação de recursos. A diferenciação pelo uso de padrões verdes deu origem a iniciativas como a do governo canadense, nos anos 80, de adotar o Plano Verde como diretriz de administração pública e política.

A legislação ambiental foi introduzida no Brasil nos anos 70. Somente nos anos 80 ganhou força, tanto devido aos crescentes problemas provocados pela poluição quanto pela maior conscientização da população de que poderia ter, por meio legal, uma melhoria na qualidade de vida. A Política Nacional de Meio Ambiente foi implementada, em nível nacional, em 1981 pela Lei nº 6.938, regulamentada pelo Decreto nº 88.351 em 1983 e alterada posteriormente pela Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989, criando o licenciamento ambiental das atividades poluidoras.⁹⁶

Segundo a Constituição Brasileira, é direito do cidadão a preservação do

meio ambiente e a garantia de bons padrões de qualidade de vida. Constituições estaduais e leis orgânicas municipais também têm legislado em relação ao meio ambiente e à utilização de recursos naturais, constituindo uma já complexa teia de leis locais.⁹⁷

Instrumentos legais surgem no mundo inteiro e exigências, como a ISO 14000, a certificação ambiental e propostas de gestão ambiental, são diferenciadoras do poder comercial em nome do bem da humanidade.⁹⁸ O Sistema ISO 14000 traz como novidade a preocupação com o ciclo de vida completo do produto, ou seja, desde a sua elaboração até seu destino pós-uso, medido em eficiência ambiental. A busca da diferenciação de produtos, principalmente em ambiências altamente competitivas, tem levado empresas à busca de certificações ambientais.

“ O conceito de ‘certificação ambiental’ passa a ser o de rotulagem ou etiquetagem baseada em considerações ambientais, destinada ao público, certificando que o produto originado de determinado processo apresenta menor impacto no ambiente em relação a outros produtos compráveis, disponíveis no mercado”.⁹⁹

⁹⁶ ELETROSUL. *Recomendação técnica para execução de estudos de impacto ambiental de usinas termelétricas*. Florianópolis, Eletrosul, jul. 1990.

⁹⁷ Vide, no final do capítulo, o quadro: O meio ambiente na Lei Orgânica dos municípios.

⁹⁸ *Gestão Ambiental*: “é o conjunto dos aspectos da função geral de gerenciamento de uma organização (inclusive o planejamento), necessário para desenvolver, alcançar, implementar e manter a política e os objetivos ambientais da organização” NAHUZ. *op. cit.*, 1995. p. 60; SCHMIDHEINY. *op. cit.*, 1992; STARKE, L. *Sinais de esperança: lutando por Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro, FGV, 1991.

⁹⁹ NAHUZ., *op. cit.*, 1995. p. 59.

O controle ambiental, previsto nos textos legais, dá ênfase à participação das populações circundantes e interessadas, através de audiências públicas, mecanismos de gestão participativa – como o planejamento participativo – e instrumentos jurídicos.

Rotinas foram incorporadas aos empreendimentos potencialmente causadores de alto impacto ambiental como a elaboração de *estudos de impacto ambiental, avaliação de impacto ambiental e relatórios de impactos ambientais*, EIA, AIA e Rima, respectivamente.¹⁰⁰

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) desempenhou importante papel na disseminação da AIA, entendida como um processo formal de estudos utilizados para prever as conseqüências produzidas no ambiente por um projeto de desenvolvimento. O objetivo da AIA “é garantir que problemas potenciais sejam previstos e tratados num estágio preliminar do planejamento do projeto.”¹⁰¹

Os resultados obtidos na AIA e nos Rimas devem ser comunicados aos diferentes grupos com interesses no projeto, garantindo a publicidade, conforme estabelece a atual Constituição Federal no art. 225, IV.

“Para assegurar a publicidade não basta apenas tornar acessível a documentação resultante da AIA. (...). As informações devem ser traduzidas

¹⁰⁰ *Impacto ambiental*: É o resultado de uma ação sobre um ser, uma comunidade ou uma região. São as modificações observadas entre o processo dinâmico anterior e o novo estado criado pela ação introduzida. MÜLLER, *op. cit.*, 1995. p. 66.

¹⁰¹ BARBIERI, J. C. Avaliação de impacto ambiental na legislação brasileira. *Revista de Administração de Empresa*. São Paulo, 35(2):79, mar./abr. 1995.

em linguagem acessível, ilustrada por mapas, quadros, cartas, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto bem como todas as conseqüências ambientais de sua implementação (art. 9º, parágrafo único).”¹⁰²

Para tornar pública a AIA e o seu Rima são seguidos os seguintes procedimentos: disponibilizar cópias do Rima em centros de documentação; divulgar a existência do material; realizar fase de comentários e realizar audiências do Rima.

Estando em sintonia com reivindicações quanto à qualidade de vida e aos modos de controle social de atividades públicas, a onda ecológica agrupou interesses e trouxe para o cenário político questões de direito difuso ou coletivo antes desconsiderados. A institucionalização desses direitos, por meio de uma legislação de direitos humanos e de controle ambiental, obrigou empresas impactantes ao meio ambiente a considerarem alternativas, negociarem com os envolvidos e a considerarem perdas e impactos sobre o ambiente humano e natural como custo, por vezes irreparáveis.

O debate nacional sobre meio ambiente ganhou amplitude desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, iniciando uma série de medidas na busca da disciplina em termos de questões ambientais. Surgiram no Brasil órgãos como a Sema (Secretaria de Meio Ambiente), em 1973, o Sisnama (Sistema Nacional do Meio Ambiente), em 1981, o Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente) e uma série de resoluções, decretos e leis de preservação ambiental, inclusive na forma de artigos constitucionais em 1988.

¹⁰² BARBIERI, J. C. *op. cit.*, 1995. p. 83

Dentre as resoluções do Conama, a de nº 001, de 23-01-1986 e a de nº 006, de 16-09-1987, são as que mais diretamente incidem sobre o setor elétrico, pois tratam das condições para o licenciamento ambiental. Outras resoluções também atingiram o setor, como a que trata da poluição, posto serem os empreendimentos elétricos altamente poluentes. Os EIAs e os Rimas são obrigatórios para o licenciamento, assim como a participação do público, através de audiências públicas.

A *auditoria ambiental*, instrumento de gerenciamento empresarial utilizado voluntariamente pelo empresariado de diversos países, passou a ser obrigatória no Rio de Janeiro, em 1989, e, posteriormente, em Minas Gerais, como proposta de tornar-se obrigatória em todo o território nacional.

A legislação ambiental brasileira, assim como o próprio Pmda (*Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico*), prevê mecanismos de interação com a sociedade para a validação política dos empreendimentos, assim como para o próprio licenciamento dos mesmos. No entanto, grande parte dessa legislação é muito geral e ainda padece da carência de regulamentação apropriada. Não obstante, a sociedade civil organizada tem se mobilizado em torno do que já existe, e utilizado dispositivos legais para garantir conquistas, evitar arbitrariedades ou, simplesmente, abrir canais de comunicação com decisores de empresas impactantes do meio ambiente.¹⁰³

¹⁰³ BARBIERI, J. C. *op. cit.*, 1995. p. 83

A água

A *Política Nacional de Recursos Hídricos* (Lei nº 9.433 de 8-01-1997), estabeleceu regras específicas para a gestão de recursos hídricos, dentre os quais se incluem as bacias hidrográficas, de forma sustentável e com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades, criando o *Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos*.¹⁰⁴

Com relação ao Código de Águas de 1934, a nova política guarda diferença quanto às prioridades. O Código de Águas reservava prioridade ao uso dos recursos hídricos para a obtenção de energia, o que proporcionou um gerenciamento dos recursos hídricos, em suas várias possibilidades, dependente da expansão e do uso do setor elétrico. A nova política reconhece a água como um bem de domínio público, limitado e dotado de valor econômico – passível de cobrança financeira – que deve ser utilizado de forma múltipla e que, em situações de escassez, o uso prioritário é para o consumo humano e a dessedentação de animais (art. 1º).

A nova legislação prevê a necessidade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, para maior controle qualitativo e quantitativo das águas em vários casos, onde se incluem o aproveitamento dos potenciais hidrelétricos e os usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água. Toda outorga está subordinada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos. Aos Comitês de Bacias, criados

¹⁰⁴ BRASIL. Política Nacional de Recursos Hídricos. Lei n º 143 de 8 de janeiro de 1997. Esta lei regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal.

na mesma lei, coube gerenciar o uso e estabelecer valores às outorgas, assim como ser palco das decisões descentralizadas, a respeito dos recursos hídricos disponíveis. Sua composição prevê representantes da União, dos estados e municípios que participam da bacia em questão, usuárias das águas e entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia (art. 39), proporcionando uma multiplicidade de representação social e uma nova forma de controle social sobre alguns empreendimentos.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

O cenário onde se configura o discurso participativo deriva da confluência de elementos da democracia particular a nosso século, resultados de conquistas sociais e exigências do mercado econômico e simbólico.

A confluência desses condicionantes tem levado a uma certa uniformidade de discursos, com conteúdos subliminares diferentes em cada ator envolvido no teatro de operações. De fato, o discurso participativo se impõe a esses atores, nesse momento, como resultado das relações sociais.

A nenhum ator cabe a possibilidade de dizer-se contrário a temas simbolicamente tão importantes ao imaginário coletivo atual quanto a democracia e o meio ambiente. Cada ator, no entanto, tenta adequar suas próprias estratégias no arquipélago societal de forma a conquistar seus interesses, modificando os conteúdos ou os propósito das práticas participativas ou ambientais.

Os empresários, interessados em sobreviverem em um mercado globalizado, tendem a utilizar-se dos mesmos símbolos presentes na sociedade na busca pela legitimidade de suas ações. Participação nos processos internos à organização e mecanismos de controle externos, seja pela via de auditorias, seja pelos atendimentos diferenciados aos consumidores, são parte de estratégias de adequação e sobrevivência: o discurso participativo ou ambiental é meio. Muito mais importante do que a prática efetiva de formas participativas ou de cuidados ambientais, é a visibilidade desses discursos, garantindo os produtos desejados, sejam eles a boa imagem junto aos consumidores, a reserva de mercado, os ganhos de produtividade, a melhoria de qualidade de vida ou outros.

No plano das políticas públicas e das ações de governo, esses discursos assumem papéis diferenciados de acordo com as tensões presentes a cada momento, posto serem o palco de conflitos de interesses de todos os envolvidos.

Nenhum ator social sai ileso desses processos. O setor elétrico, dada as características próprias ao setor e as suas relações com o público, tende a sofrer pressões tanto pelo seu aspecto empresarial quanto pelo seu caráter de provedor de um bem público. O cenário da redemocratização do país refletiu diretamente sobre seus processos. O planejamento participativo passou a ser um tema obrigatório, como confluência das exigências democráticas e das exigências ambientais, constituindo uma outra forma de controle social, desta vez diferente do controle burocrático até então existente.

Quadro 1

O meio ambiente na lei orgânica dos municípios

TEMAS	São Paulo	Culabá	Golânia	Rio de Janeiro	São José do Rio Preto	Salvador	Belo Horizonte
Órgãos com a responsabilidade de defender o meio ambiente	Art. 180	Art. 171	Art. 204	Art. 460	Art. 194hg	Art. 220	Art. 152
Forma de organizar a proteção do meio ambiente	Art. 181	Arts. 173, 174, 177	Arts. 194-196, 197-199, 202-203, 204-206	Arts. 460-469, 470-472, 473-475, 476	Arts. 197-199, 200	Arts. 220-223, 226-228, 229-230, 231-234	Arts. 152-155
Forma de atuação para colibir a degradação ambiental	Art. 182	Art. 174	Arts. 200- 201	Arts. 463-464	Art. 196	Arts. 233- 234	Arts. 155, VIII, 156
Responsabilidade perante o município de danos causados ao meio ambiente e penalidades aos infratores	Art. 183	Art. 176	Arts. 201-207, 208	Arts. 466-467, 460-481	Art. 194 parágrafo único	Arts. 220 II e 235	Arts. 152, IV, 154
Fiscalização de material radioativo e substâncias tóxicas	Art. 184	Art. 174, XXIII	Arts. 194 V, 205	Art. 461 V	Arts. 196, 201	Arts. 220 III, 227-228	Arts. 152 VII-153 I, 155 IX-156
Parques, mananciais e outros espaços especialmente protegidos	Art. 185	Art. 174 II	Arts. 196 Par Único, 198-199	Art. 471	Art. 199, parágrafo único	Arts. 224-225	Art. 152 V
Responsabilidade do município para recuperar e ampliar áreas verdes	Art. 186	Arts. 174 XI, XIII, XIV	Art. 201 IV	Art. 471	Art. 199	Art. 223, XII	Art. 152, VI-XII
Estímulos a unidades privadas de conservação do meio ambiente	Arts. 187-189	Arts. 174, XX, 180	Arts. 199, 201 II	Art. 463	Art. 195	Art. 222	Art. 154
Atuação municipal quanto à proteção de animais	Art. 188	Art. 174, IV	Arts. 195-196	Art. 461, IV		Art. 220, V	Art. 153 II

Fonte: CPTA, 1992.

Capítulo 2 : O Setor Elétrico

APRESENTAÇÃO: A QUESTÃO ENERGÉTICA

A questão energética guarda dupla condição:

“em primeiro lugar, responde às demandas sociais nesse campo, satisfazendo as necessidades de uma forma racional e eficiente; em segundo lugar, de ser ator da transformação de um país comprometido com um processo de desenvolvimento não mais movido pela megalomania ufanista (...) que caracterizou o período autoritário mas tendo como alvo uma economia equilibrada, sustentável a longo prazo, que só é possível quando atende aos amplos interesses sociais e a imprescindível harmonia entre a utilização dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente.”¹⁰⁵

A disponibilidade de energia elétrica foi considerada fundamental para os projetos de desenvolvimento econômico no Brasil. A preocupação energética esteve presente em todos os planos de industrialização e modernização do país.

Progressivamente, o Estado desenvolvimentista foi assumindo - via planejamento governamental, a condução dos negócios ligados aos dois principais setores da atual matriz energética brasileira, com o objetivo de alavancar a economia nacional. Esse processo iniciou-se com Getúlio Vargas, sofrendo grande aceleração nas décadas de 60 e 70 graças a um cenário financeiro internacional favorável. Segundo Santos, houve na verdade um

¹⁰⁵ CARVALHO. *op. cit.*, 1987. p. 9.

redirecionamento estratégico dos países industrializados das tarefas intensivas de energia e devido a uma

“falta de visão global da crise que se vivenciava pelos países do terceiro mundo, associada aos interesses nacionais em receber quaisquer projetos que pudessem dinamizar as respectivas economias; a falta de legislações ambientalistas; e a facilidade na obtenção de subsídios oficiais facilitaram sobremaneira este redirecionamento em escala mundial.

A transferência de responsabilidades quanto à implantação da infraestrutura necessária a tais projetos foi realizada pelos interessados nessa mudança de forma objetiva. Os países subdesenvolvidos assumiram empréstimos financeiros vultuosos, justificados pelas expectativas de alcance do tão desejado “progresso”. A reciclagem de recursos financeiros em excesso neste momento no mercado internacional, os chamados petrodólares, foi apenas uma das imaginosas soluções criadas para sugerir aos países subdesenvolvidos a conveniência e oportunidade de formularem macroprojetos econômicos, a priori tomados como alternativas únicas para o alcance de metas estabelecidas pelas políticas desenvolvimentistas internas. No Brasil, as construções de Tucuruí, da Transamazônica, da ferrovia do Aço, de Itaipu, e a implantação do projeto Carajás, entre outros, estão dentro deste contexto.”¹⁰⁶

Ainda segundo o autor, a associação desse cenário externo ao interno resultou numa exportação agregada aos produtos de 15 a 20% do total de energia elétrica gerada em nosso território. Daí decorre o ataque, por parte de setores nacionais, à política de subsídios ocorrida, por exemplo, na indústria do alumínio, dado o custo público atendendo aos interesses privados e a exportação “gratuita” de energia para países ricos.

¹⁰⁶ SANTOS, Sílvio Coelho. Palestra. Eletrobrás, *op. cit.*, 1991.

O fenômeno de exportação de riquezas em favor dos já mais favorecidos também pode ser observado no plano interno. Dada as características hidrelétricas do parque, a geração é feita em regiões rurais e pouco desenvolvidas do país - onde ainda existem reservas hídricas disponíveis para fins de grandes barragens - e consumida pelas regiões industrializadas. Há a transferência de recursos energéticos locais para regiões já privilegiadas em infra-estrutura social e econômica.¹⁰⁷

A matriz energética, dada sua relação com aspectos culturais e geográficos, mantém estreita relação com o estilo de vida, o tipo e o grau de desenvolvimento social e econômico de uma coletividade. Fontes energéticas variam dentro de cada sociedade de acordo com suas estratificações de renda e acesso a reservas energéticas para suas necessidades. A matriz energética brasileira é composta predominantemente pelo petróleo - e seus derivados - e energia elétrica, dando a mesma uma vantagem comparativa com relação a outros países, posto ser a eletricidade uma energia secundária, limpa, flexível e - no caso brasileiro - renovável.¹⁰⁸

¹⁰⁷ MÜLLER. *op. cit.*, 1995. p. 19. *Barragem*: "Construção destinada a barrar um curso d'água e proporcionar a formação de um reservatório, criando com isso um desnível entre montante e jusante para o acionamento de turbinas hidráulicas. As barragens podem ser de terra, de enrocamento, de contrafortes, de concreto gravidade, de concreto aliviado e de alvenaria de pedra".

¹⁰⁸ *Idem*. *Energia primária ou energia bruta*: "É a que não foi submetida a nenhum processo de conversão. As formas mais conhecidas de energia primária são: energia hidráulica, combustíveis sólidos, líquidos e gasosos, energia nuclear, energia solar, energia eólica, energia maremotriz, energia geotérmica, combustível de resíduos industriais e energia calorífica residual". *Energia secundária*: "É a procedente de conversão de fonte de energia primária ou de outra energia secundária".

Na discussão sobre alternativas energéticas, encontramos dois grupos de preocupações. O primeiro busca alternativas economicamente viáveis para diminuir ou eliminar a exportação de divisas e a dependência energética de outros países. Deriva sua análise das crises do petróleo, e seus reflexos, e da idéia de desenvolvimento nacional.¹⁰⁹ Outros defendem a descentralização da opção energética com maior distribuição de autonomia e responsabilidade.¹¹⁰ Otimizaria-se alternativas economicamente viáveis e mais adequadas às necessidades sociais e culturais da comunidade envolvida, possibilitando um maior controle por parte da sociedade das ações na política pública.

Além das fontes energéticas convencionais, existem pesquisas para utilização de biomassa, energia solar e eólica que se enquadram como fontes alternativas e renováveis.¹¹¹ Países ensolarados possuem grande potencial para a exploração desses recursos.

O Brasil é um dos países do mundo que menos depende da importação de

¹⁰⁹ GOLDEMBERG, J. & CARVALHO, J. *Economia e política da energia*. Rio de Janeiro, José Olympio / Núcleo Editorial da Uerj, 1980; CARVALHO, J. *O desafio do planejamento energético*. Porto Alegre, Editora Tchê! 1987.

¹¹⁰ MAURER, L. T. A. Reestruturas no setor elétrico internacional e o caso brasileiro. *VI Congresso Brasileiro de Energia e I Seminário Latino-Americano de Energia*. Rio de Janeiro, 1993:306-12; MONTEIRO, F. T. Água e energia: fontes de conflito ou de confronto? *VI Congresso Brasileiro de Energia e I Seminário Latino-Americano de Energia*. Rio de Janeiro, 1993:23-32; PEREIRA, O. S. Planejamento energético para o meio rural e o uso de critérios múltiplos. *VI Congresso Brasileiro de Energia e I Seminário Latino-Americano de Energia*. Rio de Janeiro, 1993.

¹¹¹ *Biomassa*: Volume (ou peso) de substâncias orgânicas existentes em um determinado lugar. 82

energia.¹¹² A maior dependência externa é com relação ao petróleo, que representa aproximadamente 30% da matriz energética, sendo importados apenas 20% do total consumido.¹¹³ Quase 2/3 do consumo energético brasileiro é de origem renovável, ou seja, composto por biomassa ou hidrogeração.¹¹⁴ Com tendência ao crescimento, o uso da energia elétrica equivale a aproximadamente 40% da matriz energética, sendo mais de 90% deste total de origem hidrelétrica e os demais correspondentes à geração termelétrica e nuclear.¹¹⁵

O choque do petróleo e suas conseqüências em termos de desempenho e recessão levaram os países desenvolvidos a uma revisão de seus modelos de ordem econômica ligados à dependência com relação aos detentores das reservas de recursos naturais como o petróleo e, segundo alguns autores, surgiu também no período a consciência dos limites de consumo energético suportável pelo planeta, dado os problemas ambientais que se avolumavam.

¹¹² PETROBRAS. *Sistema Petrobras: Diagnóstico e perspectiva (contrato de gestão)*, Brasília, Ministério das Minas e Energia/ Secretaria do Planejamento/ Petrobras, 1993.

¹¹³ Em outra fonte encontramos o dado de que nossa dependência do petróleo importado é de 41,3%. A questão da importação de energia deve ser pensada também do ponto de vista das vantagens que a importação de energia não-renovável pode significar. Em documento recente os setores da Petrobras, por exemplo, defendem que é melhor manter uma parcela do consumo importado – sem onerar a balança comercial – e garantir a existência de reservas e adiar o fim deste produto em nossas terras. As perspectivas de quantos anos/consumo cada país ainda possui deste recurso não-renovável não são muito otimistas. Corroborando com esta perspectiva temos a questão do custo de extração do petróleo brasileiro, que, dadas suas dificuldades operacionais, não é economicamente compatível com os preços em vigor atuais, podendo tomar-se quando o quadro de escassez se acentuar.

¹¹⁴ CARVALHO, Joaquim. *op. cit.*, 1987.

¹¹⁵ CODI (Comitê de Distribuição). *A redução dos impactos ambientais causados pela geração de eletricidade devido à conservação de eletricidade. VI Congresso Brasileiro de Energia e I Seminário Latino-Americano de Energia*. Rio de Janeiro, 1993.

A elaboração de políticas públicas no setor energético exige um trabalho plural, envolvendo os vários componentes da matriz energética e todos os interessados no assunto, como representantes de diferentes grupos de consumidores, empresários e profissionais de áreas afins, como desenvolvimento econômico regional, questões ambientais e socioculturais etc., com a devida transparência para qualquer cidadão-usuário que se faça interessado.

Considerada infra-estrutura básica e essencial, a energia foi tratada no Brasil das últimas décadas como questão tipicamente de Estado. Primeiro pelo discurso incorporado pelas próprias empresas executoras das políticas públicas que se colocam diferenciadamente não só com relação aos outros setores -- dado o destaque e facilidades de recursos que possuíam -- mas também por realizarem atividades tão essenciais quanto impactantes para a sociedade.

O processo de privatização de setores da matriz energética, mais notadamente o elétrico, não tira a tarefa estatal de regulamentação e controle público sob a ação das concessionárias. Progressivamente, em todo o mundo, o Estado abandona a esfera da produção energética e assume um caráter de planejador "indicativo" e mediador entre a esfera produtiva e os consumidores-cidadãos.

O SETOR ELÉTRICO

O setor elétrico vem passando por crises em vários países. Embora sejam as crises compostas por fatores de ordem econômica, organizacional e institucional, a maioria das tentativas de solução se restringiu ao saneamento financeiro das empresas.¹¹⁶ Buscou-se alcançar melhor eficiência na oferta e na utilização da energia, de acordo com as necessidades do modelo adotado por cada país. A reestruturação, nos diversos países, tem sido identificada como “um processo que inicia com a melhoria da eficiência das empresas, seguidas de uma privatização e, por fim, da utilização das forças de mercado.”¹¹⁷

A presença pública tem se dado de diferentes formas nos vários países, o que mostra que a própria organização do setor deve responder a características mais gerais da cultura nacional e do parque produtivo instalado.

Nos Estados Unidos, um dos pioneiros do processo de reformas institucionais e privatizações, os aproveitamentos hidrelétricos estão 65% sob controle estatal, representado pela Tenesse Valley Authority e alguns governos estaduais e municipais. As empresas privadas correspondem à maioria das concessionárias do setor, com 77% da potência instalada na geração, transmissão e distribuição.¹¹⁸

Agências governamentais assumem o controle e o planejamento indicativo

¹¹⁶ GREINER, P. Lições internacionais para modernização do setor elétrico brasileiro. VI Congresso Brasileiro de Energia e I Seminário Latino-Americano de Energia. Rio de Janeiro, 1993:263-8.

¹¹⁷ MAURER. *op. cit.*, 1993. p. 306.

de tarifas, expansão e formas de intercâmbio entre as concessionárias intra e interestaduais.¹¹⁹ A principal discussão diz respeito à *desregulation*, que envolve os problemas econômicos resultantes do processo exaustivo de fixação de tarifas, os custos crescentes das inovações tecnológicas, os custos excessivos das unidades de geração nuclear, o descompasso entre a capacidade instalada e a demanda e o acesso de novos agentes ao mercado.¹²⁰

Na Alemanha (ex-RFA), o setor também se baseia em concessionárias particulares e públicas que atuam como se fossem das primeiras. Muitas foram criadas por governos regionais ou municipais e são por eles controladas. A regulamentação dos serviços é limitada à baixa e média tensão pois há uma legislação referente aos grandes consumidores da indústria e do comércio que garante igualdade de tratamento. A "geração é dominada por apenas oito empresas que, em associação, dispõem com autonomia sobre as regras básicas para seu relacionamento, intercâmbios e integração."¹²¹ Existe, entre as empresas do setor, uma ampla liberdade de associação que ultrapassa, inclusive, os limites do território alemão.

Uma organização não-governamental, a Nordel, com sede itinerante, estabelece as bases do intercâmbio energético entre a Suécia, Noruega, Dinamarca e Finlândia. Noruega e Suécia transferem energia hidráulica de

¹¹⁸ MAURER. *op. cit.* p. 309.

¹¹⁹ GREINER. *op. cit.*, 1993. p. 266.

¹²⁰ MÜLLER. *op. cit.*, 1995. p. 19. *Demanda*: "Média das potências elétricas instantâneas solicitadas pelo mercado consumidor, durante um período especificado".

¹²¹ GREINER. *op. cit.*, 1993. p. 266.

regiões despovoadas (norte) para centros de consumo (sul). A transferência assim como a responsabilidade de interligação da rede são de duas empresas estatais, a Staatskraft (Noruega) e Vattenfall (Suécia). Estas empresas são também responsáveis, respectivamente, por 28 e 50% da geração em seus países.

“No caso específico da Suécia, o modelo tem utilização racional dos recursos hidráulicos, a interligação e operação integrada dos sistemas, a execução consorciada dos projetos, incluindo os nucleares, até por grupos privados, e a competição e cooperação entre as concessionárias (...) A operacionalização do sistema é feita pelo Power Exchange Group (PEG) formado pelas geradoras, por meio de acordos quinquenais que estabelecem as regras do intercâmbio, tarifas, regulação de frequência, capacidade de geração anual, etc., visando à contínua otimização da produção. Os “direitos de transmissão são concedidos para: geração própria; contratos bilaterais de suprimento de longo prazo, intercâmbio temporário, também com outros países.”¹²²

A reformulação inglesa previa a reorganização no setor elétrico, desmontando a estrutura vigente, nacionalizada e centralizada e construindo um sistema competitivo para, em um segundo momento, privatizar seus segmentos. Uma empresa, independente das geradoras, teria a responsabilidade de garantir o acesso e o transporte de energia a todos os agentes, geradores ou distribuidores, assim como para novos empreendimentos de geração, *autoprodutores* e *co-gestores*. Cada uma das distribuidoras, todas privatizáveis, poderiam ter geração própria ou firmar livremente contratos de suprimento.¹²³

¹²² GREINER *op. cit.*, 1993. p. 267.

¹²³ *idem.* p. 268.

Os conceitos utilizados no setor passam por revisões. Na Inglaterra, por exemplo, o conceito de energia como “serviço público” é questionado pelo fato do consumo doméstico absorver apenas de 20 a 30% da energia gerada. O conceito de “*monopólio natural*” também perdeu sentido na medida em que a interligação dos sistemas de transmissão torna possível até mesmo transações comerciais de energia em blocos, via “*open-access*”.¹²⁴

Em todos os casos, de alguma forma, o controle da esfera pública está presente, disciplinando a atividade empresarial e viabilizando o produto energético. ONGs e outros setores da sociedade civil, como os consumidores e atingidos, têm gerado uma ampliação da esfera pública em contato com o setor.

O SE – assim como todas as organizações brasileira – passou a ser obrigado a dialogar com diferentes lógicas e dinâmicas tanto no seu ambiente da tarefa quanto nos condicionantes da ambiência geral, cada vez mais particular e simultaneamente universalizada como este final de milênio. Esse diálogo não é fácil e ainda se está aprendendo os códigos deste “mundo novo”.

¹²⁴ Segundo Carvalho (CARVALHO, Joaquim Francisco. Aspectos estratégicos da política energética nacional. *III Encontro Nacional de Estudos Estratégicos: O Brasil e o Mundo no Século XXI*, Rio de Janeiro, ESG, 1996), as tentativas britânicas de “desmonopolizar” a eletricidade, mediante a criação de *spot* levou do monopólio natural ao monopólio privado do serviço.

O SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

Em 1879, Thomas Alva Edison construiu a primeira central elétrica do mundo, para o serviço público de distribuição de energia elétrica à cidade de Nova York. No mesmo ano, foi inaugurada a iluminação elétrica da Estação da Corte (hoje Estação D. Pedro II) no Rio de Janeiro.¹²⁵

Os investimentos no setor foram volumosos após os anos 50, acompanhando as ascensões e quedas da economia nacional. Desde o início da década de 60 há uma acentuada presença pública, que se fez tanto na regulamentação quanto na produção e comercialização elétrica.¹²⁶ Esta presença significou um acelerado crescimento do setor energético no que diz respeito à capacidade instalada e tecnologia. Não significou, porém, a distribuição equitativa de energia. O acesso e o consumo variam entre as regiões, a classe

¹²⁵ MÜLLER, A. C. *op. cit.*, 1995; LIMA, J. L. *Estado e energia no Brasil: O setor elétrico no Brasil: das origens à criação da ELETROBRÁS (1890-1962)*. São Paulo, Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo, 1984.

¹²⁶ Mais de 95% da geração e 98% da distribuição eram estatais. MARIOTONI, Carlos Alberto; PRADO Jr., Fernando Amaral de Almeida. Considerações sobre o modelo institucional do setor elétrico e sua influência no processo de planejamento. *VI CBE*. 1993:273.

A elaboração da dissertação se deu no período onde o processo de privatização do setor elétrico tomou forma e as primeiras empresas foram a leilão. Preferimos aqui não tocar na questão específica da privatização por entendermos que a questão do controle social no planejamento do SE independe da personalidade jurídica das mesmas. As experiências internacionais têm demonstrado que o mesmo pode ser exercido em qualquer uma das situações.

de consumo e as de renda.¹²⁷

O setor de energia foi o que mais recebeu recursos para sua expansão durante o período de crescimento acelerado no Brasil. As empresas do setor elétrico ganharam peso, figurando entre as maiores do país, por serem consideradas infra-estrutura fundamental à vida social, principalmente urbana e industrial.¹²⁸

O setor elétrico brasileiro guarda diferenças pelo seu pouco uso de derivados de petróleo como matéria prima de geração que deriva de seu perfil predominantemente hidrogerado, em contraposição com as termoelétricas de outras partes do mundo. A dependência externa com relação a fontes primárias é pequena, posto a capacidade de gerar energia por fontes renováveis, principalmente hidrelétrica. A geração hidrelétrica atinge de 90 a 95% da carga produzida.¹²⁹

A história do setor no Brasil pode ser dividida em quatro fases. A primeira

¹²⁷ Os consumidores podem ser divididos em diferentes classes, possuindo diferentes acessos e importância dentro do sistema elétrico (ESTEVES, Planejamento participativo como forma de viabilizar o atendimento a grandes consumidores em áreas urbanas de tensão de subtransmissão. *XI Snptee- Seminário Nacional de Produção e Transmissão de Energia Elétrica*. Rio de Janeiro, 1991). Cabe observar que, segundo dados levantados pelos autores, 0,25% do território nacional, atendido pela concessionária Eletropaulo, produz 1/3 do PIB nacional, é detentora de 14% da população do país e consome cerca de 23% da energia produzida no país. Com esses dados fica fácil visualizar as desigualdades regionais.

¹²⁸ WHITE, E. A ação internacional das empresas públicas na América Latina." In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 11(1):5-64, 1977; ARAUJO, B. J. Intervenção Econômica do Estado e Democracia. In: MARTINS, C. E. *op. cit.*, 1977:238 .

marca a instalação no Brasil, com um caráter regional (iluminação pública), com geração predominantemente termelétrica, privada e produzida por pequenas concessionárias nacionais. A segunda fase caracterizou-se pelo monopólio privado de grupos estrangeiros, mais notadamente Amforp e Light, e pela expansão da geração hidrelétrica. A fase seguinte caracterizou-se pela entrada do capital estatal, iniciada por Vargas e impulsionada por JK, como instrumento de política pública para o crescimento econômico. Posteriormente foi criada a Eletrobrás, como coroamento de uma fase de investimento maciço em grandes obras hidrelétricas, criação de grandes malhas de transmissão e a estatização do setor. A fase que ora assistimos aponta a inserção de novos parâmetros para a avaliação e planejamento de obras no setor, considerando questões ambientais, transparência pública dos projetos e redefinições tecnológicas e de atores neste tipo de indústria, que retorna à iniciativa privada.

O Código de Águas de 1934 marcou o sucesso de um movimento que datava de 1903 para o controle do poder federal sobre as concessões, antes atribuídas aos governos locais. O fortalecimento do poder central se deu, além das questões políticas, pela capacidade de financiamento de grandes empreendimentos hidrelétricos, gerados pela via fiscal do Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUEE), em ações de fomento do BNDE e pela criação da Eletrobrás.

O nacionalismo e a União cresceram juntos. Ao mesmo tempo que as

¹²⁹ BARCELLOS, P. F. P. & LEÃO, M. L. Companhia Energética de Candiota: empresa trinacional de aporte termelétrico ao Mercosul. *VI Congresso Brasileiro de Energia e I Seminário Latino-*

localidades perderam espaço na cena nacional, o capital estrangeiro passou a sofrer progressivas restrições e, sob o argumento da baixa remuneração do capital e da dificuldade para remessa de lucro, reduziu a velocidade de expansão da rede.

O Estado assumiu, por via dos estados ou de empreendimentos federais, a responsabilidade de ampliação da rede, através de impostos destinados a este fim, de modo a possibilitar o fornecimento necessário para seus projetos de desenvolvimento econômico. Getúlio Vargas lançou a meta da disponibilidade energética ser precedente e estimuladora da industrialização, levando os estados a investirem na ampliação de suas malhas de energia¹³⁰. JK contou para o Programa de Metas predominantemente com expansão pública da rede uma vez que os *black outs* estavam constantes e havia pouca garantia de fornecimento adequado de energia para a indústria em expansão. O regime de 64 aplicou fortemente neste setor por entendê-lo como estratégico para a autonomia nacional e o desenvolvimento.

Na década de 70, o governo federal ampliou seu poder econômico ao exigir que os recursos de Fundo de Reversão e das Quotas de Compensação passassem a ser administrados pela Eletrobrás. A criação de uma Câmara de Compensação (Reservas Globais de Garantia - RGG) quando do estabelecimento da tarifa unificada em todo Brasil, injetou recursos nas empresas cujo mercado ou sistema produtor não asseguravam a remuneração da

Americano de Energia. Rio de Janeiro, 1993.

¹³⁰ LIMA. *op. cit.*, 1984.

legislação.

Como conseqüência da intervenção pública, tivemos a modernização e democratização de acesso à rede nas últimas décadas, assim como o uso predominante de fonte hidráulica, barateando o custo de geração.

Nosso sistema foi pensado como uma rede integrada, sob administração de uma *holding* (Eletrobrás), subsidiárias e concessionárias, que produzem energia a partir de três fontes básicas: hidráulica, termelétrica e termonuclear. Respectivamente, pelo custo que demandam, o gerenciamento do fornecimento realizado de acordo com a demanda por energia nesta seqüência.¹³¹

“Quando a Eletrobrás iniciou suas atividades, a capacidade instalada do país era de, aproximadamente, 6 milhões de kW. Em 1994, a capacidade instalada já alcançava 60 milhões de kW. Duas de suas controladas já existiam em 1962: a Chesf – Companhia Hidrelétrica do São Francisco e Fumas Centrais Elétricas S.A.. A Eletrobrás criou mais duas empresas controladas: Centrais Elétricas do Sul do Brasil S.A. – Eletrosul, no Sul, em 1968 e a Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. – Eletronorte, no Norte, em 1973. Em 1964, a Eletrobrás adquiriu as empresas do grupo Amforp – American Foreign Power, incluindo a empresa de distribuição Espírito Santo Centrais Elétricas S.A. – Escelsa e, em 1979, assumiu o controle da Light Serviços de Eletricidade S.A. Em 1979 a Eletrobrás tornou-se acionista da Nuclen Serviços de Engenharia S.A. A Eletrobrás detém, ainda, 50% do capital da Itaipu Binacional como resultado de um tratado entre o Brasil e o Paraguai assinado em 1973, sendo ainda, a principal mantenedora do Centro de Pesquisas de Energia (Cepel), entidade de renome internacional tendo feito acordos de intercâmbio de informações e cooperação técnica com as entidades congêneres.

A Eletrobrás é responsável pela execução da política nacional de energia elétrica planejando, financiando, coordenando e supervisionando os programas

¹³¹ DAHER, M. J. *Planejamento de expansão da geração com incerteza no mercado*. UNICAMP, 1989. (Dissertação de Mestrado.)

de construção, ampliação e operação dos sistemas de geração, transmissão, distribuição e conservação de energia elétrica. A Eletrobrás responde, também, por aproximadamente 57% da produção de energia elétrica no Brasil em 1994 (incluindo 50% da geração bruta de Itaipu). Esta energia é vendida para as concessionárias responsáveis pelo fornecimento de energia aos consumidores finais. A Eletrobrás detém, ainda, o controle de 80% das linhas de transmissão que totalizam 117.000 km.

A Eletrobrás coordena a operação e expansão da interligação dos sistemas elétricos através do GCOI e GCPS, e coordena o planejamento do meio ambiente através do Comase. O Procel também atua no combate ao desperdício de energia elétrica pelo lado da oferta, desenvolvendo ações para a redução de perdas de energia nos sistemas elétricos de geração, transmissão e distribuição.¹³²

“A política de energia elétrica no país é delineada pelo Ministério de Minas e Energia - MME - e coordenada pela Centrais Elétricas Brasileiras - Eletrobrás. O Departamento de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), atua como órgão normativo e fiscalizador, sendo responsável direto pela outorga de concessões de aproveitamento hidrelétricos e da prestação e controle dos serviços de eletricidade. Os demais integrantes do setor - empresas controladas pela Eletrobrás, empresas estaduais e municipais, empresas privadas e autoprodutores - atuam em consonância com as diretrizes federais em suas tarefas de produzir, transmitir e distribuir energia elétrica.”¹³³

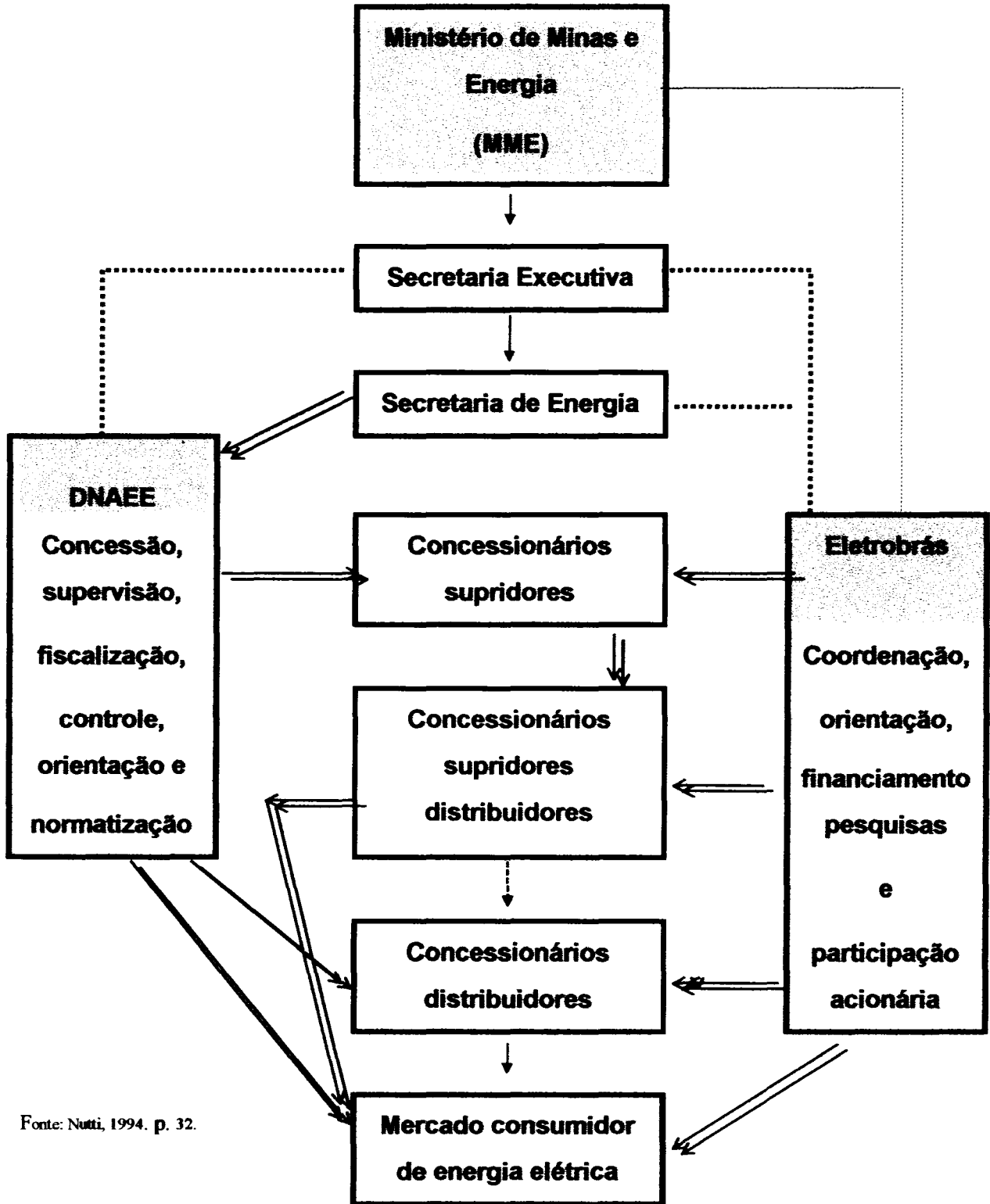
As funções dos principais agentes setoriais e as relações entre o poder concedente, representado pelo DNAEE/MME e a empresa coordenadora do Sistema Elétrico -- Eletrobrás - e demais concessionárias de energia elétrica estão representados na figura 1.

¹³² <http://www.eletrobras.gov.br>

¹³³ NUTTI, M. R. (coord.) *Processos de interação do setor elétrico com a sociedade* - Grupo de Trabalho Mecanismos de Interação com a Sociedade - MIS - Rio de Janeiro, Eletrobrás, 1994. p. 30.

Figura 1:

Organização do setor elétrico brasileiro



Fonte: Nutti, 1994. p. 32.

Linhas Funcionais
Vinculação _____

Para as ações de coordenação da Eletrobrás, foram criados, a partir de 1969, grupos e comitês compostos pelas concessionárias, visando à operação interligada. Comitê de Operação e Comercialização de Energia das Empresas do Sistema Eletrobrás (Coese); Comitê de Integração da Administração do Sistema Eletrobrás (Ciase), Comitê de Integração Corporativa e Financeira do Sistema Eletrobrás (Cicof) e Comitê de Integração de Planejamento, Engenharia e Meio Ambiente (Cipem). Destacamos aqui os objetivos do último Comitê:

“promover o desenvolvimento conjunto das atividades de planejamento, engenharia e meio ambiente, visando uma ação empresarial integrada e oferecer subsídios ao Planejamento Estratégico do Sistema Eletrobrás.”¹³⁴

O Comitê de Gestão Empresarial (Coge), órgão de assessoramento e consultoria do Setor de Energia Elétrica Brasileiro, foi criado pela Portaria Ministerial MME nº 1.078, de 04-08-81 e reformulado pela Portaria Ministerial MME nº 554, de 25 de setembro de 1992, quando o Gridis, Grupo de Assessoramento para Assuntos de Engenharia de Segurança e Medicina do Trabalho, passou a integrar sua estrutura organizacional. Com atuação em âmbito nacional, é integrado por 55 entidades públicas e privadas e, tem por finalidade dar suporte ao Setor Elétrico relativamente à Gestão Empresarial, à Engenharia de Segurança e Medicina do Trabalho e ao Meio Ambiente.

Uma das principais funções do Comase é assessorar o GCPS – Grupo Coordenador do Planejamento dos Sistemas Elétricos – em sua atividade de priorização de obras, de modo a assegurar que condicionantes e repercussões

¹³⁴ NUTTI, Mirian. *op. cit.*, 1994. p. 33-4.

sócio-ambientais sejam corretamente avaliadas e levadas em conta na montagem de planos de expansão.

O GCPS é o responsável pela coordenação da elaboração dos planos de expansão das diversas instalações do SE. Seu principal objetivo é estudar alternativas de desenvolvimento dos sistemas elétricos das concessionárias e elaborar e apresentar pareceres e proposições, no sentido de ajustar os programas de expansão das mesmas, entre si e com as diretrizes fixadas pela Eletrobrás, assegurando sua compatibilidade com a política energética governamental. Os objetivos específicos são:

a) promoção do desenvolvimento e da melhoria das técnicas de planejamento utilizadas e do uso, sempre que conveniente, de critérios comuns;

b) revisão periódica das projeções do mercado de energia elétrica considerado no contexto da demanda global e de energia;

c) revisão periódica dos planos de expansão das instalações e suprimento; energia elétrica;

d) adequação dos planos de expansão às perspectivas de recursos para investimento, de forma a se dispor de quadros globais representativos do setor, dos diferentes segmentos do investimento e das empresas;

e) compatibilização entre planos de expansão e programas plurianuais do setor de energia elétrica (PPE); e

f) promoção do intercâmbio técnico entre as empresas.¹³⁵

Durante o último ciclo de expansão do setor, os pequenos

¹³⁵ NUTTI, Mirian. *op. cit.*, 1994. p. 33-4.

empreendimentos foram desprezados em favor de vultosos,

*“limitando sua realização a grandes empresas de engenharia e empreiteiras de porte, afastando a inserção dos recursos regionais na complementação da oferta de energia necessária ao país. Há indicações, inclusive, de que os modelos matemáticos são deformados para justificar grandes hidrelétricas, quando se tomados parâmetros corretos sobre o retorno do investimento prevaleceriam as termelétricas.”*¹³⁶

Questiona se a viabilidade econômica e social em se trazer energia hidrelétrica produzida a longa distância, considerando os impactos produzidos e principalmente a exportação de energia de uma região periférica para uma mais desenvolvida assim como a estagnação promovida em todo um setor de porte intermediário ou pequeno que poderia prestar serviços na geração elétrica.¹³⁷ Até as instalações do consumidor, o sistema elétrico perde aproximadamente 15% da energia gerada, sendo que a transmissão responde por 30% e a distribuição por 70% do total das perdas. Na distribuição, as perdas técnicas respondem por 73% e as perdas comerciais (consumidores sem medição) por 27%.

Podemos localizar as raízes da crise atual do setor que se reestrutura também no Brasil em 1973/74, com manifestações apenas a partir de 1980/81 e intervenções casuísticas voltadas para os efeitos aparentes, principalmente

¹³⁶ BARCELLOS. *op. cit.*, 1993. p. 411.

¹³⁷ TOLMASQUIM, M. T. Controle social sobre o planejamento do setor elétrico. *VI Congresso Brasileiro de Energia e I Seminário Latino-Americano de Energia*. Rio de Janeiro, 1993. MONTEIRO, F. T. Água e energia: fontes de conflito ou de confronto? *VI Congresso Brasileiro de Energia e I Seminário Latino-Americano de Energia*. Rio de Janeiro, 1993:23-32. BARCELLOS. *op. cit.*, 1993.

financeiros.¹³⁸ Nem mesmo a Rêvisé - Rêvisão Institucional do Setor Elétrico (1986-88) chegou à reformulação de proposições efetivas pois não aprofundou experiências externas e não elaborou suficientemente a relação entre a crise do setor elétrico e o progressivo desgaste econômico do Estado.¹³⁹ Seria necessário uma rêvisão do Código de Águas de 1934, cheio de emendas e desatualizado, quanto a recursos tecnológicos e a transformação do mesmo em um Código de Energia.

Como vimos, pelo menos no que diz respeito ao uso dos recursos hídricos alterações já foram realizadas, mas ainda não temos os produtos do cenário que será configurado com a questão da incorporação de custo ao uso dos recursos hídricos e das novas necessidades que surgirão com o final do processo de privatização do parque elétrico, conseqüente à reorganização do setor na nova ambiência democrática.

O PLANEJAMENTO NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

O planejamento governamental assumiu importante papel na condução dos destinos políticos e econômicos do Brasil. Nesse processo, a decisão política de planejar representou o esforço de racionalizar e otimizar processos sob o

¹³⁸ Decreto Lei 1.849/81; Plano de Recuperação Setorial, 1985; Decreto Lei 24332/88; Lei 8631/93.

¹³⁹ GREINER, *op. cit.*, 1993. p. 264.

comando estatal, através de sua administração direta e indireta.¹⁴⁰

O planejamento das políticas públicas e decisões oficiais atingem o setor via empresas estatais, com caráter normativo, dado serem um braço executor do Estado. Com relação às empresas privadas, as políticas públicas possuem um caráter indicativo, regulamentador e fiscalizador, posto serem concessionárias de um serviço público essencial submetidas à lógica empresarial.

O SE possui particularidades, em termos de planejamento interno ao setor, devido às características da área e do tipo de energia. A produção de energia necessária para o desenvolvimento industrial ou ao consumo doméstico precisa ser prevista com antecedência, além de possuir custos proibitivos de armazenamento. Isso implica na necessidade econômica de uma complexa rede de geração, transmissão e distribuição com diferentes fornecedores de energia (fontes), com diferentes formas de produção hidrelétrica, termelétrica ou nuclear, com variados níveis de consumo ao longo do território e do dia.

O SE apresenta diferentes graus de incerteza na operação, dependendo do número de consumidores - quanto maior o número de consumidores, menor a capacidade instalada por consumidor o que garante a confiabilidade do sistema - e diferentes graus de incerteza, nos outros níveis de planejamento, dependendo da metodologia utilizada, da confiabilidade dos dados, das projeções realizadas e da constância dos cenários nacionais e internacionais.¹⁴¹

¹⁴⁰ LAFER. *op. cit.*, 1975.

¹⁴¹ CONTRERAS, E. C. A. Flexibilidade e cooperação no setor elétrico. *VI Congresso Brasileiro de Energia*. Rio de Janeiro, 1993. p. 1.184.

A metodologia de planejamento a longo prazo somente passou a considerar com maior flexibilidade os cenários possíveis, através da prospectiva, nos últimos anos. A previsão das necessidades de expansão do setor está diretamente ligada às necessidades sociais de consumo. Ampliar demais o setor, criando capacidade ociosa, significa um grande aumento de energia perdida e conseqüentemente aumento do custo da operação. A falta de energia suficiente para manter o sistema dentro dos padrões de segurança, pode não só gerar *black outs* quanto provocar quebra na tensão da energia, prejudicando mais ainda o usuário. A indisponibilidade de energia pode inviabilizar empreendimentos industriais, serviços e expansão do consumo doméstico.

A mudança estrutural que se aponta no setor passa por alterações no paradigma tecnológico - do técnico estável para o flexível incerto -- na concorrência e na regulamentação empresarial com relação à competição; flexibilidade dinâmica ao invés da flexibilidade estática no qual o setor sempre operou, que consistia em uma flexibilidade operacional associada a uma rigidez estratégica.¹⁴² A flexibilidade dinâmica só pode ser alcançada por meio de estratégias competitivas e a cooperação entre empresas, entre empresas e agências reguladoras e pela aproximação com os consumidores. Busca-se identificação mais rápida das mudanças nas demandas, gerando maior eficiência na gestão. A cooperação e a flexibilidade dinâmica são partes do novo ciclo de desenvolvimento do setor.

¹⁴² "o setor apresentava uma especialização flexível, cujo grau de flexibilidade variava em razão direta da incerteza." CONTRERAS, E. C. A. *op. cit.*, 1993. p. 1.184.

Esta flexibilidade responde também a um novo contexto político, marcado pela democratização e pelo desenvolvimento no país de uma legislação ambiental incidindo diretamente nos empreendimentos elétricos.

A idéia e a necessidade de planejamento, compreendido como um instrumento de racionalização de processos com vistas a um objetivo, permeia todo o SE. Destacaremos aqui três faces do planejamento no setor: o planejamento das políticas públicas energéticas, o planejamento da expansão do setor de energia elétrica e o planejamento da operação do mesmo.

O planejamento das políticas públicas no Setor Energético

O nível mais elevado do planejamento para o setor de energia elétrica é realizado pelo governo federal ao delinear para o país as metas nacionais para um determinado período. Trata-se do planejamento mais amplo que aponta cenários de crescimentos nos vários setores da sociedade, realizados por intermédio do Ministério das Minas e Energia no qual são estabelecidos estudos e diretrizes nacionais de todo Setor Energético.

Cada setor da matriz energética realiza seu próprio planejamento para o horizonte determinado. No caso brasileiro, os pilares da matriz energética - por serem considerados estratégicos ao desenvolvimento nacional - centram-se, por enquanto, em duas empresas públicas, Petrobrás e Eletrobrás, o que garante a integração e otimização do processo decisório.

Nos últimos anos houve o declínio do planejamento central voltado para

metas de longo e médio prazos, devido às dificuldades de financiamento de novos empreendimentos e por mudanças no cenário político nacional e internacional.

A tendência histórica em curso aponta para uma descentralização crescente da elaboração de metas energéticas nacionais. Cabe ao Estado apenas criar incentivos para investimentos que se façam necessários e agir em pontos críticos que venham a se configurar no fornecimento energético, sem contudo, interferir nos nichos de mercado onde a prestação dos serviços seja considerada boa qualidade empresarial e competitiva.

Planejamento da expansão do sistema

O planejamento da expansão do sistema responde pelo plano das decisões estratégicas dentro do Sistema de Planejamento e está ligado ao aumento da capacidade de atendimento ao mercado consumidor.¹⁴³

“A maior dificuldade encontrada para este planejamento é o fornecimento de diretrizes e políticas públicas complementares aos empreendimentos elétricos que possuam o mesmo horizonte temporal de antecipação de estudos. Essa não tradição de outros setores da administração pública e da iniciativa privada no país dificulta os trabalhos do SE, que são obrigados a compor cenários capazes de quantificar e justificar seus investimentos e projetar para o futuro tem sido sistematicamente elevadas com relação ao realmente alcançado, gerando questionamentos sobre a influência das mesmas nas justificativas de certos empreendimentos. (...) De qualquer forma, e independentemente do modelo adotado, existe consenso de que o país necessitará de infra-estrutura básica para suportar seu desenvolvimento e, neste contexto, o setor elétrico brasileiro terá que estar preparado para

*enfrentar os pontos de estrangulamento vistos à luz do momento econômico, político e social.*¹⁴⁴

Historicamente, o SE tem incorporado em seus empreendimentos custos de outros setores como forma de viabilizar projetos ou mesmo ganhar credibilidade junto às populações atingidas, assumindo, muitas vezes, o papel de Estado.¹⁴⁵

O Setor Elétrico Brasileiro apresenta seu planejamento da expansão em três horizontes temporais: *estudos de longo prazo* (20 a 30 anos); *estudos de médio prazo* (10 a 15 anos) e *estudos de curto prazo* (até 10 anos)¹⁴⁶.

Os estudos de longo prazo

*“examinam um horizonte de 20 a 30 anos à frente e permitem identificar as linhas mestras de desenvolvimento do sistema, fixando as metas para o horizonte de médio prazo, de acordo com a composição esperada do parque gerador, dos troncos de transmissão para as interligações regionais e da necessidade de desenvolvimento de processos tecnológicos e industriais.”*¹⁴⁷

Nesta etapa são abordadas as principais questões estratégicas do setor, inclusive as ligadas ao seu relacionamento com outros setores energéticos, com o meio social e com o desenvolvimento tecnológico do país. Sua forma de

¹⁴³ NUTTI, M. R. *op. cit.*, 1994.

¹⁴⁴ *idem.* p.7.

¹⁴⁵ A forte identificação do SE com o Estado que se estabeleceu durante sua expansão no Regime Militar levou populações atingidas a reivindicar ações que não competiriam a um órgão da administração indireta, como as empresas elétricas. O aumento dos custos de empreendimentos por conta da construção de creches, hospitais, urbanismos e outros serviços públicos para a viabilização dos projetos é queixa corrente no SE que muitas vezes é obrigado a atender para viabilizar seus projetos.

¹⁴⁶ Na prática, dada as mudanças pelo qual o SE vêm passando e a falta de recursos para novos investimentos, o planejamento vem se restringindo a prazos menores e à conclusão de obras paralisadas.

¹⁴⁷ NUTTI, M. R. *op. cit.*, 1994. p. 44.

apresentação é através do Plano Nacional de Energia Elétrica e recebe como adendo o período ao qual deve atingir, sendo revisto, em média, a cada cinco anos. Este nível de planejamento é elaborado sob a coordenação da Eletrobrás.¹⁴⁸

Nos *estudos de médio prazo*, são definidos, com predominância do aspecto físico, os programas de obras das empresas estaduais e regionais no âmbito do GCPS – Grupo Coordenador do Planejamento dos Sistemas Elétricos, do qual participam as principais empresas federais e estaduais, sob coordenação também da Eletrobrás. Busca-se equacionar o

“atendimento ao mercado consumidor até 15 anos à frente, estabelecendo as alternativas de expansão do sistema elétrico condicionadas pelos resultados dos estudos de longo prazo, de forma a atender aos requisitos de mercado mínimo.”¹⁴⁹

É objeto de revisões mais profundas a cada dois ou três anos.

Nos *estudos de curto prazo*, são detalhados os primeiros 10 anos dos programas de obra, definindo-se, para os primeiros cinco anos, os orçamentos plurianuais de investimento e o equacionamento das fontes de recursos financeiros. Busca-se o ajuste das decisões do programa de expansão do sistema elétrico segundo as variações conjunturais ocorridas, tais como atrasos de obras ou financiamentos.¹⁵⁰ Normalmente passa por uma revisão anual .

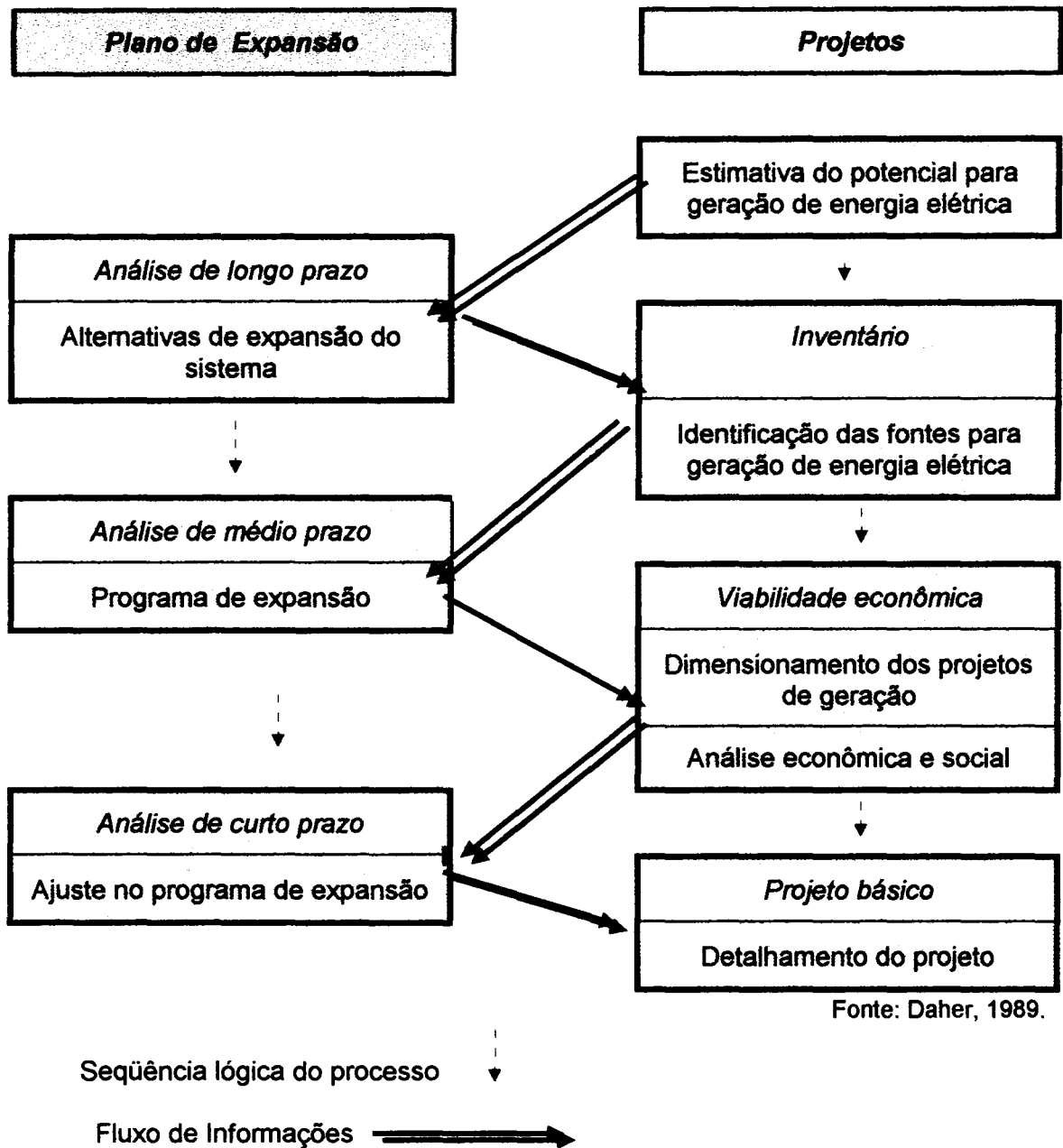
¹⁴⁸ ELETROBRÁS. *Plano Nacional de Energia Elétrica 1987/2010: Plano 2010*. Relatório Executivo. MME/ Eletrobrás, Rio de Janeiro, 1987. p. 11.

¹⁴⁹ NUTTI, M. R. *op. cit.*, 1994.

¹⁵⁰ *idem* , p. 44

Figura 2

**Representação esquemática do processo de planejamento da
geração¹⁵¹**



¹⁵¹ DAHER, M. J. *op. cit.*, 1989.

Planejamento da operação do sistema

O principal objetivo no planejamento de um sistema elétrico de potência é satisfazer as necessidades de energia na região sobre seu domínio. Consideram-se questões de ordem econômica, como os recursos a serem seqüencialmente acionados para o abastecimento da demanda.

Realiza-se uma hierarquização nos diferentes horizontes de estudo, buscando resultados globais coerentes entre o planejamento e a operação em tempo real do sistema gerador. Esta coerência é facilitada quando se estabelece uma hierarquização nos horizontes de estudo: longo, médio e curto prazo. Resolve-se o problema de planejamento da operação otimizada para períodos maiores, buscando soluções nos diferentes níveis por meio de métodos numéricos. Por essa razão, é necessário discretizar convenientemente as variáveis contínuas do problema em cada horizonte de estudo. O grau de detalhe na representação dos modelos de planejamento da operação é inversamente proporcional ao período de estudos adotado. A incerteza com relação aos dados fornecidos cresce proporcionalmente ao período de estudos.

O *planejamento da operação de longo prazo* é realizado num horizonte de cinco anos e tem como objetivo estabelecer uma estratégia de operação que determine, em cada período de discretização dos totais, ou seja, a proporção ótima de energia hidráulica e térmica a serem gerados pelo sistema. Dada as dificuldades de previsão das afluências futuras e a evolução do consumo, o trabalho deste nível de planejamento é essencialmente estocástico, gerando

problemas de grande porte.

O *planejamento da operação de médio prazo* tem como função detalhar a política anual de operação referente aos contratos de energia (MWI) e demanda (MW) entre empresas interconectadas elétrica e/ou hidraulicamente, levando em consideração manutenções e reserva de potência. Neste plano de estudo é necessária a informação das usinas e reservatórios individualizados. Alocam-se metas de geração para cada usina de forma ótima, na busca da minimização das perdas de energia do sistema, considerando o uso das usinas e seu custo médio de operação.

O horizonte do *planejamento de operação de curto prazo* é relativo ao semanal, com vistas ao diário. Tem como tarefa a programação diária da operação, considerando uma representação detalhada do sistema hidráulico, ou seja, capacidade de regularização dos reservatórios, variação dos níveis de montante e justante¹⁵², aflúências, produtividade das usinas, tempo de percurso da água entre reservatórios em cascata, etc.

O objetivo do *planejamento de curto prazo* para a operação de um sistema gerador é fornecer uma alocação diária de energia para cada usina de forma a atender as metas definidas no planejamento de médio prazo, respeitando as restrições operativas como balanço hidráulico, limites nos reservatórios, turbinamentos, vertimentos, geração térmicas, atendimento da carga do sistema,

¹⁵² MÜLLER, *op. cit.* *Montante, a montante*: "Direção oposta à da corrente de um rio em relação a um ponto de referência". *Jusante, a justante*: "Direção da corrente de um rio em relação a um ponto de referência". 1995. p. 19.

intercâmbios, etc.¹⁵³

Pré-despacho diário

Estuda as atividades executadas durante o dia, discriminado em horas. O objetivo do pré-despacho diário é compatibilizar o planejamento e a programação da operação em tempo real. Sua tarefa é produzir uma programação de operação horária que atenda às metas de geração, prefixadas no planejamento de curto prazo para a geração diária por usina. Essa alocação deve atender às restrições elétricas do sistema de transmissão.

De forma semelhante aos estudos de curto prazo, o modelo deve ser elaborado, levando em consideração uma representação detalhada do sistema. O pré-despacho atende primeiramente às metas energéticas diárias. É feito posteriormente uma análise de viabilidade elétrica da programação, através da utilização de algoritmos de fluxo de carga. As inviabilidades são traduzidas em termos de reprogramação.¹⁵⁴

¹⁵³ FRANCO, P. E. C. *Um modelo de pré-despacho diário para o planejamento da operação do sistema elétrico do Estado do Paraná*. Campinas, UNICAMP, 1984. (Dissertação de Mestrado.)

¹⁵⁴ *idem*.

Capítulo 3: A inserção do público no setor elétrico

APRESENTAÇÃO: O PLANEJAMENTO E O PÚBLICO NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

“Como é natural, a tendência do homem é para assentar suas povoações no fundo dos vales ou à margem dos grandes rios. Grandes barragens não se fazem, por isso mesmo, sem sacrificar vilas ou cidades, velhas ou novas, isto é, sem sofrimento das gerações atuais e de sua memória mais afetiva. Assim aconteceu com a antiga e histórica São João Marcos, relíquia da velha zona do café na província fluminense, ao represar-se o Ribeirão das Lajes; com a centenária Guapé, em Fumas; ou com os lendários redutos sertanejos de Sento Sé, Remanso, Pilão Mercado, Casa Nova, no São Francisco...”¹⁵⁵

A última grande expansão do SE se deu pelas mãos do Estado, segundo uma determinada região de poder que conseguiu ofuscar outras propostas nos condicionantes estratégicos do país.

A expansão seguiu o curso considerado tecnicamente mais adequado para os interesses nacionais, desconsiderando outros tipos de impacto na sociedade. As ações do SE eram resguardadas pela prioridade do uso dos recursos hídricos para a geração de energia elétrica, garantido pelo Código de Águas de 1934, assim como pelo respaldo político das empresas do setor quando controladas

¹⁵⁵ BIBLIOTECA DO EXÉRCITO. *op. cit.*, 1977.

pelo Regime de 1964.

Com a redemocratização do país, as relações sociais ganharam maior visibilidade em termos de particularidades e capacidade de pressão junto às outras regiões de poder, graças à abertura de novos e múltiplos canais de comunicação.

O fluxo de informações entre as diferentes regiões de poder assim como as geográficas, possibilitou maior proximidade entre parceiros táticos e estratégicos, dando maior capacidade de negociação a grupos organizados, como as Comissões Regionais de Atingidos por Barragens (Crab), os poderes locais e consumidores.

Não há ainda um modelo estruturado ou uma experiência completa de planejamento participativo no setor elétrico brasileiro. Existem experiências parciais que foram sendo estabelecidas por força de pressões sociais, sobretudo de populações rurais e religiosas que reagiram a empreendimentos hidrelétricos exigindo revisão de projetos já em andamento e a abertura de negociações acerca dos interesses das empresas elétricas e dos atingidos, desde a década de 70, principalmente no sul do país.

Não existe ainda, também, uma uniformidade de práticas acerca de como a participação do público se daria ou mesmo do significado do conceitos de planejamento participativo. O que há de concreto é uma legislação que prevê a incorporação do público em vários momentos do planejamento e gestão de empreendimentos causadores de alto impacto ambiental -- como é o SE -- e

setores da sociedade civil reivindicando transparência e controle na condução desses assuntos.

Países como os EUA e Canadá já possuem maiores definições quanto ao controle social exercido pela via do planejamento participativo no Setor Elétrico. Embora também tenham se baseado nas questões ambientais para seus modelos -- que incorporam a participação do público desde os primeiros estudos para elaboração do inventário -- possuem também tradição ligada à democracia participativa em suas organizações.

MECANISMOS DE INTERAÇÃO COM A SOCIEDADE

A produção existente sobre o tema da participação no planejamento do setor pode ser dividida em dois tipos. Uma é composta por relatos de casos e das dificuldades encontradas nas interações entre a população e o SE, por ambas as partes, e outra composta por documentação interna ao setor, publicações em anais especializados e relatórios de pesquisa, que discutem elementos acerca do planejamento participativo como decorrência da democratização do Estado e resposta às exigências ambientais.

Nessa busca por abertura e readaptação do setor, foram realizadas pesquisas em parceria com universidades e centros de pesquisa com o objetivo de gerar diretrizes e maior interação com outros espaços da sociedade, assim como subsidiar discussões internas em temas alheios à cultura elétrica, como

meio ambiente e participação.

Estes trabalhos geraram relatórios que, de certa forma, faziam uma transição entre a cultura elétrica e as mudanças desejadas -- e necessárias -- na mesma, posto terem que chamar internamente ao diálogo, apontar as diferenças e possibilidades do ambiente externo à organização e ainda propor novas práticas em um contexto de mudanças e incertezas.

Em termos de conteúdo, buscaram fornecer informações sobre participação, política, meio ambiente e legislação em linguagem adequada aos quadros -- e principalmente chefias -- do setor, predominantemente de formação técnica.

A Câmara Técnica (CT) do Comitê Coordenador das Atividades de Meio Ambiente do Setor Elétrico (Comase) formou um grupo de trabalho, em 1991, para propor instrumentos que permitissem desenvolver melhor relacionamento entre o setor de energia elétrica e a sociedade. Segundo o Termo de Referência aprovado pela Câmara Técnica, os objetivos eram:

a) Estabelecer um marco teórico-conceitual sobre o relacionamento entre o SE e a sociedade, no cenário do Brasil contemporâneo, com vistas a criar bases de entendimento, interno e externo, sobre a necessidade de interação com a sociedade.

b) Propor alternativas de instrumentos de interação entre órgãos do setor de energia elétrica e a sociedade, nas diversas etapas de planejamento, construção e operação, e no âmbito de suas respectivas áreas de atuação.¹⁵⁶

Os trabalhos foram divididos em três etapas, correspondendo a primeira a

¹⁵⁶ NUTTI, M. *op. cit.*, 1994. p. 1.

uma “análise sistêmica das tendências sócio-políticas mundiais, decorrentes da ampliação do exercício da democracia pela sociedade e dos seus reflexos na situação nacional”.¹⁵⁷ Este trabalho foi realizado por uma consultoria do Naippe/USP através de um convênio Cpta/USP, gerando o texto “*Desafios para a Reflexão do Setor Elétrico: Políticas Públicas e Sociedade*”. Tratou-se de uma versão simples das questões da democratização do país apontando o setor como importante ator na elaboração de políticas públicas brasileiras, destacando as necessidades de mudança de postura para continuar neste papel de liderança.

Na segunda etapa, consolidada no Relatório “*Processos de Interação do Setor Elétrico Brasileiro com a Sociedade*”, partiu-se da premissa de que a interação com a sociedade já existe em muitos níveis e concluiu-se que sua sistematização e estruturação formal dentro do setor se faziam necessárias para ganhos de eficiência e credibilidade. Esta etapa dos trabalhos foi executada pela própria equipe da Eletrobrás, tomando como ponto de partida a sistematização da produção realizada pelas consultorias externas mais a produção interna já disponível.

Na última etapa se pretende alcançar um modelo adequado a especificidade de cada tipo de empreendimento assim como cada escala de planejamento. Os trabalhos encontram-se suspensos desde 1995.

Através de convênio com Naippe/USP e Coppe/UFRJ, a CPTA realizou trabalhos ligados aos estudos de viabilidade e modelos de planejamento participativo adequados às linhas de transmissão. À USP coube a elaboração

¹⁵⁷ NUTTI, M. *op. cit.*, 1994. p. 1.

das bases conceituais desse planejamento participativo adequado ao caso brasileiro assim como análise sistêmica do cenário político-social, como apontado também para o Comase, e o levantamento de condicionantes jurídicos ao planejamento participativo. À Coppe coube o levantamento de questões ligadas ao meio ambiente -- inclusive as relacionadas à ECO-92 para o qual o setor se preparava e experiências internacionais acerca do assunto.

A etapa seguinte a esta deveria ser o trabalho em campo localizando as áreas de atração e repulsão da área de servidão, considerando áreas indígenas, reservas florestais, povoados, etc., testando formas de planejamento com estratégias participativas. Os trabalhos da CPTA junto às universidades estão paralisados.

Cabe observar que a documentação examinada e os discursos dos envolvidos no processo mostrou um claro desejo de que as discussões acerca do planejamento participativo desembocassem em um planejamento com estratégias participativas, como define Pedro Demo, ou seja, com momentos de participação, mas que as decisões fossem tomadas pelos técnicos.¹⁵⁸ Isso diferencia de experiências como as canadenses, onde até mesmo a decisão de se realizar ou não o empreendimento se faz mediante consulta aos interessados e aos impactados, por ser uma decisão política e não técnica.

Curioso de ser observado também é que a pesquisa sobre as bases teóricas que fundamentariam o planejamento participativo no SE foi buscada em autores liberais, como se as reivindicações e os movimentos populares que

desencadearam o processo encontrassem sua fundamentação política em autores com essa leitura de mundo. Podemos entender esse fenômeno de formas diferenciadas. Primeiro pela necessidade de uma linguagem que não gerasse desconfiança ou repulsa interna ao SE quanto ao tema da participação como leituras menos conservadoras poderiam fazê-lo. Outra possibilidade é a opção teórica pela qual a equipe trabalha, mostrando que não há neutralidade quando se faz ciência: sempre há opção - o que nos é confortável, uma vez que legítima que não há apenas uma decisão técnica possível e legítima também.

EMPREENDIMENTOS ELÉTRICOS X IMPACTOS REGIONAIS

As formas de impacto de um empreendimento elétrico variam. Não são necessariamente impactos negativos sobre a população. Uma cidade beneficiária pela ligação à rede elétrica, por exemplo, está recebendo um serviço capaz de gerar grandes transformações em seu dia a dia produtivo e social. Novos hábitos surgem pela mudança de infra-estrutura disponível para suprir suas necessidades e criando outras originárias do novo cenário. Se o cenário de disponibilidade de energia não acompanhar o crescimento demográfico e econômico da região, *black outs* e racionamentos de energia se tornariam rotina até a adequação necessária do sistema. Em resumo, o SE causa impacto sobre as comunidades seja pelo seu movimento de expansão, seja pela sua inércia.

O impacto sobre o desenvolvimento regional se dá sempre numa relação dialética. Indubitavelmente representa a geração de empregos relacionados às

¹⁵⁸ DEMO. *op. cit.*, 1985.

obras e toda a infra-estrutura para alojamento dos operários e todo o efeito multiplicador de empregos indiretos ligados aos serviços e bens necessários para o projeto. Esse impacto positivo sobre a economia também pode gerar a perda de parâmetros para os antigos moradores das regiões em questão, tanto do ponto de vista financeiro, quanto de oportunidades e cultura, dada a diversificação de produtos e símbolos que passa a fazer parte do novo cotidiano.

Uma das formas utilizadas para a inserção regional dos empreendimentos e mesmo para a viabilidade do projeto, em termos de infra-estrutura básica para sua execução tem sido a realização de outros serviços públicos nas comunidades atingidas. Através de negociações, atividades que seriam excetuadas por unidades da administração pública são reivindicadas como escolas, hospitais, estradas e outras. Somando-se ao custo exigido para a reconstrução de cidades inteiras que foram alagadas, por exemplo, temos grandes quantias despendidas pelo setor em atividades que não caracterizam sua área de atuação.

Além de procurar o consenso e a viabilidade política dos empreendimentos, temos nessa prática o reflexo de uma leitura do setor como parte da administração pública, correspondendo a um discurso corrente inclusive dentro do setor. A população das regiões longínquas recorrem às empresas públicas do setor como se a mesma fosse a administração direta, e reivindicam serviços básicos para suas atividades e sobrevivência uma vez que nem sempre sentem a presença do Estado.

Segundo técnicos do setor, busca-se parcerias com os órgãos públicos competentes para a prestação dos serviços solicitados pela população, muitas vezes como exigência para um convívio pacífico entre a população vizinha e o empreendimento. Porém, dada a escassez de recursos, falta de planejamento para médio e longo prazos e as urgências dos projetos elétricos, o SE assume, realiza e posteriormente passa a gestão dessas outras obras de infra-estrutura para as comunidades ou para os órgãos competentes.

A ação quanto aos atingidos restringiu-se, quando cumpridos os compromissos assumidos, ao pagamento de indenizações ou outras medidas mitigadoras de impactos *ex post ant* e reassentamento de populações.

O contato com a população atingida, dada por ações compensatórias *a posteriori* são decididas pelos técnicos do projeto, mas sofrem diferenciadas reações entre os impactados e a opinião pública, levando a diferentes procedimentos dependendo do perfil e do acesso a informações e aos meios de comunicação de quem interage com o setor. O tipo de retorno e o nível de negociação estabelecido variam de acordo com essa diversidade, onde observamos que as populações mais carentes tendem a ser as mais desprezadas e prejudicadas ao ingressarem nesse palco de táticas, colaborando para o aumento das diferenciações sociais.

A diferenciação social de acesso a informações ou o simples fato de pertencer a outro grupo, com valores e códigos próprios, pode mascarar as possibilidades ditas igualitárias de participação. Existem queixas registradas da

falta de informação a que a grande maioria chega nas audiências públicas muitas vezes apenas para legitimar decisões já tomadas. Também pudemos observar em alguns relatórios de audiência pública preocupações de atingidos que não ultrapassavam o limite do visível e imediato à sua vida, sem se dar conta da amplitude do processo em jogo.

As ações mais usuais são a remoção das populações ocupantes das áreas a serem inundadas para outras terras ou vilas e a indenização pelas benfeitorias. Baseadas em critérios matemáticos, buscava-se quantificar o valor a ser atribuído e a melhor forma de evacuar a região, desconsiderando as teias de relações existentes no grupo social.¹⁵⁹

As terras oferecidas nas trocas *terra por terra* ou as cidades reconstruídas, sob a égide de modernidade, não reproduziam a forma cultural de identidade e reprodução da vida dessas coletividades. Considerava-se que se estava oferecendo algo melhor, mais “evoluído”, reproduzindo o imaginário e os valores dos técnicos, geralmente oriundos das classes médias urbanas. A insatisfação generalizada não podia ser compreendida pelos técnicos, uma vez que baseavam suas decisões em cálculos que atribuíam valores para indenização até mesmo considerando idade e sexo de cada membro da família com relação à força de trabalho disponibilizada.¹⁶⁰

Fogem ao controle técnico as relações não formalizadas de propriedade,

¹⁵⁹ ANJOS, W. *Determinação de incentivo financeiro compensatório das perdas sociais*. Eletrosul. s.d. mimeog.

¹⁶⁰ *idem*.

benefitorias e formas de produção coletivas. O sistema de indenizações endereçadas aos proprietários, condenava as outras relações existentes com a terra a complicadas situações de sobrevivência em meio ao abandono inesperado das condições de vida costumeira.¹⁶¹

Relatos dramáticos podem ser encontrados em processos que descrevem desocupações de terras a serem inundadas, ligados às exigências de deslocamento das populações. Algumas vezes a população se negava a sair de suas terras devido a elos afetivos a ela direcionados, mas em outras, pela impossibilidade de sobreviverem ou adquirirem outras terras com o valor recebido pelas indenizações. Mesmo a troca *terra por terra* não trazia o resultado esperado, posto que o grau de fertilidade não é necessariamente o mesmo, assim como o tipo de lavoura produzido e as relações comerciais estabelecidas na teia social.

O deslocamento das populações, principalmente as que sobrevivem da agricultura e alojam-se nas terras férteis próximas aos rios, gera uma variedade de resistência aos empreendimentos, que não garante ao impactado pelas obras benfeitorias reais relacionadas às suas necessidades de sobrevivência. Houve casos que a população, deslocada e realojada em diferentes povoados, não possuía ao menos o serviço público de água ou energia elétrica.

Neste particular vale destacar que o discurso do setor passa pela questão do mercado. Não obstante os recursos hídricos e as grandes barragens estarem

¹⁶¹ SIGAUD, L., *Efeitos sociais de grandes projetos hidrelétricos: as barragens de Sobradinho e Machadinho*. Museu Nacional, 1984. mimeog.

localizadas em regiões mais distantes, o discurso das empresas de geração é de atender ao principal mercado consumidor de energia, ou seja, a região Sudeste. Ao mesmo tempo, as linhas de transmissão carregam a energia em grandes blocos que exigem transformação de potência para tornar-se aptas ao consumo, o que é realizado pelas estações de transformação e depois transmitidas pelas concessionária de distribuição até o consumidor final. Numa linha de transmissão, quanto maior o número de desvios para as estações de transformação (para consumo local) maior a perda de energia pela queda da tensão da linha, tornando-a economicamente mais débil. Assim sendo, justifica-se a irracionalidade que poderia ser criar estações de transformação para atender a um ou outro povoado pela rede, independente do impacto que uma barragem ou uma linha de transmissão possa ter gerado.

Por vezes, as indenizações não chegaram ou pelo menos não a tempo de serem tomadas as providências de realocação das famílias e de sua vida econômica, uma vez que o calendário das obras nem sempre coincidia com os processos jurídicos.

Cada empreendimento tem sua inserção regional realizada de acordo com as características do projeto, dos atores envolvidos e das definições estabelecidas pela legislação para a obtenção do licenciamento. As exigências ambientais têm conduzido o processo no sentido de cuidar para impedir situações de conflito com comunidades impactadas ou interessadas e demais grupos de interesses, aliando assim as vantagens que o envolvimento dos mesmos pode agregar ao projeto em termos de *know how* e apoio institucional.

Novos atores foram sendo incorporados ao processo decisório do setor elétrico. Entre eles novos geradores, transmissores e distribuidores, grupos conservacionistas e ambientalistas, associações de consumidores, de comunidades afetadas, grupos culturais, religiosos e outros.¹⁶²

Os primeiros registros de controle externo ao setor em termos de elaboração de políticas energéticas destacam a participação do empresariado no processo.¹⁶³ O governo Figueiredo foi o primeiro a introduzir mecanismos de controle nesse planejamento, tendo como fruto a inovação do Plano Energético de 1985 haver sido debatido com todas as classes políticas.¹⁶⁴

Graças à representatividade econômica e política, os grandes consumidores fazem-se ouvir na elaboração de políticas. Muitos possuem licenças especiais para a geração de sua própria energia, comercializando ou não o excedente. Grandes consumidores também fazem parcerias com empresas elétricas como estratégia para garantir a satisfação de suas necessidades ou ainda redução de custos.

¹⁶² MENKES, Monica. A inserção de novos atores no planejamento e tomada de decisão do setor elétrico. *VI Congresso Brasileiro de Energia e I Seminário Latino Americano de Energia*. Rio de Janeiro, 1993.

¹⁶³ ESTEVES, C. A. *op. cit.*, 1991.

¹⁶⁴ MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA. *Ação Governo*, 1984.

EMPREENDIMENTOS X LICENCIAMENTO

Os gastos com questões ambientais se equiparam ou até superam os executados em engenharia durante as primeiras fases dos empreendimentos, sobretudo os hidrelétricos, e não é visto mais como um gasto desnecessário. Pelo contrário, o uso desses recursos serve para a redução de gastos futuros, seja em problemas de inserção regional, seja para evitar despesas reparatórias posteriores com relação à fauna e à flora, seja para viabilizar a imagem institucional junto à opinião pública e/ou junto aos organismos financiadores e oficiais. O trato adequado das questões ambientais, em resumo, pode evitar despesas e processos indesejáveis que poderiam inviabilizar economicamente o empreendimento.

Essa interação pode ser mais bem entendida, enquanto necessidade, se observarmos os próximos quadros. Percebemos que as questões ambientais estão presentes desde os primeiros momentos do planejamento e que a participação pública é condição para a licença de instalação ainda durante a elaboração do projeto básico, como podemos observar no primeiro quadro a seguir.

Quadro 2

**Sistemática de planejamento e licenciamento de empreendimentos
hidrelétricos**

		Aprovação do DNAEE. Outorga da concessão para exploração do aproveitamento		Aprovação pelo DNAEE. Autorização de construção		
Período		1 a 2 anos	2 a 3 anos	2 a 5 anos	2 a 5 anos	
Área						
Engenharia		Inventário	Estudo de viabilidade	Projeto básico	Projeto executivo	Operação
Meio ambiente		Inventário ambiental	Estudo de viabilidade ambiental	Projeto básico ambiental	Implantação de projetos e elaboração de programas de monitoramento	Monitoramento e manejo ambiental
		Requerimento LP (Licença Prévia)	Apresentação de EIA/Rima	Obtenção da LP* Obtenção da LI (Licença de Instalação)**	Obtenção da LO (Licença de Operação) Início de enchimento do reservatório	

* Realização de audiência pública, se assim determinado pelo órgão ambiental competente

** Antes da realização da licitação para construção do empreendimento

Fonte: Eletrobrás (PDMA,1991)

Quadro 3

Coletânea de artigos constitucionais que criam indiretamente a necessidade de interação do setor com a sociedade

b	Empreendi-mentos	Texto	Agentes	Canais de interação
Art.165, inciso II	Todos	A lei orçamentária anual compreenderá: orçamento de investimento	Parlamentares, Ministérios da Fazenda e das Minas e Energia, <i>lobbys</i> dos grupos interessados na expansão do setor	Comissão de Orçamento do Congresso, Comissão de Minas e Energia, negociações com o Ministério da Fazenda
Art. 166, <i>caput</i> e subitem 01	Todos	Os projetos de lei referentes ao plano plurianual serão apreciados pelas duas casas	Idem acima	Comissão mista permanente dos senadores e deputados
Art. 187, VII (eletrificação rural e irrigação)	Distribuição	A política agrícola envolverá o setor de produção e os trabalhadores	Ministério da Agricultura, produtores e trabalhadores	Ver regulamentação
Art. 49 (competência exclusiva do Congresso); Art. 49, XIV e XVI; e art. 231, *3 (Índios)	Nuclear e Hidro	Aprovar iniciativas do Executivo referentes a atividades nucleares e autorizar em terras indígenas, a exploração e aproveitamento de recursos hídricos.	Poder Executivo, Congresso, concessionárias, DNAEE, ONGs vinculadas a questões indígenas, populações afetadas	Lei complementar para que a comunidade seja ouvida
Art.67 (hidrelétricas, disposições transitórias)	Hidro	Demarcação das terras indígenas até out. 93	SAE, concessionárias, ONGs vinculadas a questões indígenas, populações afetadas	Comissão de Meio Ambiente da Câmara

Fonte: Nutti. 1994.

No quadro três pudemos observar que cada tipo de empreendimento no SE exige licença própria e diferente documentação e procedimentos.

No caso das usinas hidrelétricas, o impacto sobre a fauna, a flora e o uso dos recursos hídricos e os agrupamentos humanos merecem maior atenção, posto a necessidade de conjugar os diferentes interesses envolvidos com as alterações ambientais diretas e indiretas que ocasiona.

Depois que a UHE entra em operação, a manutenção da qualidade da água e o uso múltiplo do reservatório mantêm um novo equilíbrio ambiental. Desde que providências, adequadas tenham sido tomadas na fase de enchimento do reservatório, tais como desmatamento da área, reorganização do uso econômico do curso d'água e outras medidas mitigadoras do impacto.

As usinas termelétricas são menos impactantes em sua fase de implantação. Porém poluem o ambiente no momento seguinte à produção da energia, posto deixarem resíduos de seus combustíveis.

As linhas de transmissão atravessam grandes áreas, em termos de extensão, utilizando uma faixa de servidão que atravessa diferentes micro-sistemas humanos e naturais. Os proprietários de terras no trajeto recebe indenização pelas restrições feitas para o uso da terra por segurança ao longo da linha.

No quadro quatro, temos outros instrumentos que podem ser utilizados pela população em relação ao SE em caso de problemas.

Quadro 4

Documentos necessários ao licenciamento (anexo da resolução Conama nº 006/87)

Tipos de Licença	Usinas hidrelétricas	Usinas termelétricas	Linhas de transmissão
Licença Prévia (LP)	<ul style="list-style-type: none"> •Requerimento de Licença Prévia •Portaria MME autorizando o estudo de viabilidade •Relatório de Impacto Ambiental (Rima) sintético e integral, quando necessário •Cópia da publicação de pedido de LP 	<ul style="list-style-type: none"> •Requerimento de Licença Prévia •Cópia da publicação do pedido de LP •Portaria MME autorizando o estudo de Viabilidade •Alvará de pesquisa ou lavra do DNPM, quando couber •Manifestação da prefeituras s/Rima (sintético e integral) 	<ul style="list-style-type: none"> •Requerimento de Licença Prévia •Cópia da publicação do pedido de LP •Rima (sintético e integral)
Licença de Instalação (LI)	<ul style="list-style-type: none"> •Relatório do estudo de viabilidade •Requerimento de licença de instalação •Cópia da publicação da concessão da LP •Cópia da publicação de pedido de LI •Cópia do decreto de outorga de concessão de aproveitamento hidrelétrico •Projeto Básico Ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> •Requerimento de licença de instalação •Cópia da publicação de pedido de LI •Relatório de viabilidade aprovado pelo DNAEE •Projeto Básico Ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> •Requerimento de licença de instalação •Cópia da publicação de pedido de LI •Projeto Básico Ambiental
Licença de Operação (LO)	<ul style="list-style-type: none"> •Requerimento e licença de operação •Cópia da publicação da concessão da LI •Cópia da publicação do pedido de LO 	<ul style="list-style-type: none"> •Requerimento de licença de operação •Cópia da publicação da concessão da LI •Cópia da publicação do pedido de LO •Portaria do Dnaee de aprovação do projeto básico •Portaria do MME autorizando a implantação do empreendimento 	<ul style="list-style-type: none"> •Requerimento de licença de operação •Cópia da publicação da concessão da LI •Cópia da publicação do pedido de LO •Portaria Dnaee de aprovação do projeto básico •Portaria do MME (servidão administrativa)

Fonte: MAIA, 1992

Quadro 5
Instrumentos jurídicos e seu uso em relação ao setor elétrico

Meio Jurídico	Definição	Comentários
Ministério Público (MP) (procuradorias públicas federal e estaduais)	São funções institucionais do MP (art. 129 da CF): zelar pelo efetivo respeito aos direitos assegurados na Constituição e promover o inquérito civil e a ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.	O MP e as procuradorias usam da sua competência não apenas em ações cujo objetivo é embargar, obstruir, etc, a construção e operação dos empreendimentos, mas também para o caso de imputação de indenizações e multas ao SE
Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85)	O MP ou outras entidades competentes, agindo como titulares dessa ação, contra ato de autoridade do poder público, lesivo ao meio ambiente, tanto na esfera do domínio público quanto do privado, ou contra ações abusivas de pessoas físicas ou jurídicas, protegem o interesse difuso.	Se o dano estiver na esfera de atos da autoridade pública, o instrumento legal é a ação popular. Quando o dano for causado por um terceiro qualquer, ou mesmo pelo poder público, é a ação civil. Um cidadão não pode propor ação popular contra ações lesivas ao meio ambiente, ou interesse difuso, provocadas por particular. Ação civil pública é possível quando há omissão do poder público na proteção ao meio ambiente.
Ação Popular (art. 5 da CF)	Garante ao cidadão o direito de participar da vida pública. Limita-se a anular ou corrigir atos lesivos ao meio ambiente quando praticados por autoridade pública. Deixa fora de sua abrangência determinados interesses difusos.	
Mandato de Segurança Coletivo	Ação coletiva na defesa de interesses transindividuais.	
Mandato de Injunção	Uso pela comunidade, na medida que não haja regulamentação dos direitos e liberdades constitucionais.	

Fonte: Araujo, CPTA, 1992.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento¹ possui uma escala de categorias de projetos segundo impacto que podem causar. As hidrelétricas² e as termelétricas estão dentro da categoria com maiores restrições ao financiamento, consideradas mais complicadas e exigindo maiores cuidados. É exigido o EIA e um projeto para a avaliação da operação. Depois de elaborado o projeto e consultada a população é realizado um *Environmental Summary* com as recomendações do Banco, considerando os cuidados com o meio ambiente e a sociedade dos impactos da operação. O banco exige a participação direta da população assim como a indireta -- representada por ONGs -- desde a elaboração do Termo de Referência.³

Sensível a isso, no *Plano 2010*, foi feita uma recomendação para a criação urgente de um comitê de meio ambiente, que servisse de fórum de debates e trocas de experiências sobre as questões de inserção regional e ambientais, facilitando o planejamento e a coordenação das ações das concessionárias no campo da inserção regional dos empreendimentos.

Outra recomendação do *Plano 2010*, antevendo o uso futuro do potencial

¹ INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *A focus on participation: proceeding of fifth consultive meeting on the environment*. Barbados, May 30/June 1, 1994.

² MÜLLER, *op. cit.*, 1995:19. *Central ou Usina Hidrelétrica*: "Instalação onde a energia potencial da gravidade d'água é transformada, primeiramente, em energia mecânica e depois elétrica. Pode ou não ter reservatório de acumulação, dependendo se a quantidade de água disponível sofre fortes variações ao longo do ano. Quando não tem reservatório ou este não é usado para a acumulação ou regularização de fluxo, diz-se que a hidrelétrica opera a fio d'água."

³ "The Bank is making all possible efforts to have local people and affected populations participate in project design and especially in the preparation of the Environment Assessment." *ibidem*, p.

hidrelétrico amazônico, dizia respeito à necessidade de um aprofundamento de pesquisas e ações na área de meio ambiente e relacionamento com comunidades indígenas e ribeirinhas.⁴ Destaca que a opinião pública deverá ser esclarecida das vantagens e limitações apresentadas pela geração hidrelétrica se comparada com as outras formas de geração posto que os empreendimentos de maior porte terão que ser submetidos à legislação ambiental. O processo de licenciamento já passava pelos órgãos ambientais, tais como a Sema, Conama e órgãos ambientais locais, instruídos pelos Rimas.

Busca-se a incorporação do público desde a fase de inventário do empreendimento, como vem sendo realizado em países como o Canadá. Nota-se ainda, uma forte presença da racionalidade técnica nos debates, mais pela preocupação em ouvir a comunidade, do que para que as decisões sejam tomadas pelo corpo técnico -- ou um planejamento com estratégias participativas. Considera-se que a população não teria informações suficientes para a participação efetiva nos processos decisórios do SE. O processo de adaptação ainda está em curso e envolve imaginário coletivo e suas resistências.

⁴ MÜLLER, *op. cit.*, 1995: 24. *Potencial hidrelétrico*: "Qualidade total de energia elétrica de uma bacia hidrográfica, possível de ser aproveitada mediante aplicação de tecnologia. Nas grandes bacias, é medida em MW/ano."

CONSIDERAÇÕES

Trabalhos vêm sendo realizados no sentido de compreender conceitualmente o novo cenário político, entendendo as origens sociais do fenômeno participativo e quais as relações guardadas com a democracia e o pensamento político. O mapeamento dos atores envolvidos e os grupos étnicos, animais e vegetais, que a legislação protege também foram realizados pelo setor elétrico, via CPTA, por exemplo, como forma de subsidiar a escolha da melhor opção, evitando conflitos e problemas que poderiam ocorrer no processo de implantação dos projetos.

A Comase vem desenvolvendo trabalho semelhante e complementar, onde são assinaladas, além das experiências de interação com a sociedade ao longo do processo recente de redemocratização do país, uma série de possibilidades de participação pública inserida ao longo das esferas de planejamento por meio dos grupos de trabalhos e comissões. Elenca também atores e as variações de cada estado e município.

Experiências inovadoras têm sido realizadas pelas concessionárias, buscando os caminhos para a participação do público. Uma que merece destaque foi a assinatura de Termo de Compromisso entre a Copel e a Comissão Parlamentar, Cosaca, Crali, SRO e Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Boa Vista da Aparecida, estes últimos representantes da população atingida pelas obras da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias, registrado em cartório, em 1993. A

participação se deu desde antes do inventário e as reuniões foram registradas em atas. Nestas atas podemos observar que as preocupações dos moradores estavam voltadas para os problemas que seriam gerados e funcionou mais como uma série informativa da equipe técnica, gerando o diálogo entre as partes.⁵

No documento gerado em Salto Caxias havia anexado uma lista de vocabulário que serviu de guia para as discussões. Interessante notar que a produção do setor ligada à interação com a sociedade, predominantemente de caráter multidisciplinar, tem tido a preocupação em informar acerca da linguagem utilizada tanto ligada ao meio ambiente quanto ligada a termos de engenharia. Isso marca uma mudança -- ou uma tentativa -- que ameniza o caráter imponente de outros tempos.

Pequenas e médias usinas tendem a voltar a crescer com a entrada do capital privado nos empreendimentos. Nesse caso temos a necessidade de um suporte público estatal e não-estatal que garanta o acesso ao sistema, assim como sua confiabilidade. Nesse processo, a crescente descentralização de atores rapidamente se fará sentir.

Os atores políticos da democracia cumprem um papel fundamental neste cenário de descentralização. Fazer com que a legislação se cumpra e que as audiências públicas, assim como as informações de interesse coletivo, sejam usadas de forma produtiva e negociada, assumindo assim cada um a cota de responsabilidade política que lhe cabe.

⁵ COPEL. GEM - CX - Grupo de Usina Hidrelétrica de Salto Caxias - Copel, jul. 1993. Atas de reuniões.

Nas negociações, procuradas pelas empresas ou impostas (como nos primeiros tempos) pela população, surgem preocupações e tentativas de barganha em elementos que fogem da alçada empresarial do setor elétrico. Reivindicam-se hospitais, escolas e outros aparelhos públicos, mostrando claramente que essas populações estão pouco servidas de produtos públicos fundamentais. A alternativa encontrada pelo setor, de financiar os empreendimentos para a viabilização dos empreendimentos, tende a assumir outro perfil com o fim da imagem pública atribuída ao setor. Enquanto iniciativa privada, a forma e a incorporação dos custos de inserção aos empreendimentos podem levar a formas alternativas de geração, acentuando ainda mais a tendência termelétrica, dado o menor impacto de instalação e conflito com a população atingida. Conseqüência direta dessa tendência é o aumento do custo de produção da energia, posto o custo hidrelétrico ser menor tanto no que diz respeito à geração quanto ao destino dos resíduos.

A incorporação de valores democráticos externos é por vezes tratada mais como uma das necessidades burocráticas para a obtenção das licenças e o desenvolvimento dos processos gerenciais. Essa externalidade permanece, posto não haver absorção pela cultura organizacional do setor, ainda em fase de adaptação. A inovação política do meio externo é quase neutralizada pelos muros organizacionais de duas formas: pelo trato burocrático e legalista atribuído ao processo participativo e pela adequação da linguagem participativa aos interesses organizacionais. Nessa última, busca-se as formas mais adequadas de conciliar os interesses da corporação, ou do grupo de interesses a ela ligada,

às externalidades ou pressões que venham da ambiência externa. Dessa forma o meio mais fácil para a manutenção do controle da ambiência externa ao setor, ou o mais próximo disso, é a adesão discursiva ao vocabulário e ao discurso demandado, alterando o conteúdo de forma discreta.

A dissociação observada entre a idéia de participação interna (empregados) e externa (pressões sociais) observada pela desinformação e desarticulação entre os responsáveis pelos dois aspectos da participação (alocados em diretorias diferentes dentro da *holding* e inexistente dentro da demais instituições do SE), serviu para a visualização deste aspecto burocrático. A estrutura burocrática não comporta a leitura de mundo necessária para se alcançar o desenvolvimento ambientalmente sustentável⁶, sendo hoje esta forma de progresso é legitimada como a desejável. Encontra o limite da padronização e da dificuldade de interação com múltiplos atores em diferentes jogos de poder e que não respondem aos processos longos e excessivamente preso ao meios.

Com a configuração política crescente de relações dinâmicas e múltiplas em valores e interesses o aparato administrativo da configuração de poder atual tende a metamorfoses, como assistimos através das propostas gerenciais mais contemporâneas, assim como as reformulações nas organizações públicas em todo o mundo.

O planejamento participativo, enquanto prática gerencial ou como

⁶ DAVIES, Erik. Organization and management challenges for public administrators related to implementation of environmental management strategies. *United Nations interregional seminar on the role of public administration in developing infrastructure and protecting the environment*. Rio de Janeiro, 6-8 de março, 1996.

instrumento político na relação sociedade-setor, vem sendo tratado, ainda assim, de forma contingencial. Essa afirmação pode ser feita principalmente por dois motivos:

a) as discussões acerca do assunto surgem com as demandas, sobretudo de setores organizados da sociedade nos estados do Sul do país, durante a década de 70, garantindo, por pressão externa, uma atitude dupla no setor: parceria e negociação com as populações do Sul, capazes de efetivar ações diretas e articuladas politicamente, sobretudo com os movimentos eclesiais de base e as populações de regiões mais pobres do país, como a população atingida pelas barragens no São Francisco, que, dada a desarticulação política não conseguiram garantir seus direitos ou pelo menos tratamento mais digno, configurando uma cidadania de segunda classe.

b) o fato de as discussões acerca do planejamento participativo estarem alocadas junto às questões de meio ambiente dá ao mesmo muito mais uma feição de necessidade ambiental para a viabilidade legal dos projetos do que realmente uma questão de participação decisória importante. O discurso de um modelo de planejamento para o SE que fosse de Planejamento com Estratégias Participativas, ou seja, onde as decisões continuariam técnicas relega o conhecimento ou os interesses do público beneficiário como secundário às estratégias traçadas pelos técnicos do SE. Funcionaria muito mais como uma forma de fornecimento de informações a serem computadas no processo decisório técnico, como se a própria política de expansão ou não do setor não fosse, acima da questão técnica, uma de política pública, mantendo o caráter

tecnocrático predominante na cultura do setor durante sua grande expansão.

Podemos também observar que as características termelétricas são predominantes dentro de setores privados. O papel do público, seja estatal ou não, é o de manter o controle externo sobre os serviços públicos, defendendo a articulação e a regulamentação das concessões.

Embora pressuponha debate anterior e acompanhamento dos trabalhos técnicos executados nos momentos anteriores, as audiências públicas têm se revelado apenas um fórum de legitimação, posto faltarem informações necessárias para a coletividade realmente participar.

Os Comitês de Bacia aliados ao processo de privatização do setor trará uma outra realidade em termos de controle e aproveitamento hídrico, uma vez que muitas usinas hidrelétricas se encontram nas mesma bacias, sendo que o desempenho de sua vazão depende também do controle de outras que estão a jusante ou montante da mesma. A participação se dará a partir de então dentro de uma lógica descentralizada e múltipla de melhores resultados possíveis, dentro das prioridades estabelecidas por um colegiado onde a empresa elétrica será apenas mais um dos atores com interesses ali representados. Mesmo essa representação está limitada aos atores que conseguem, na teia de relações sociais, fazerem-se representar, o que pressupõe estratégias diferenciadas e múltiplas possibilidades de acesso ao plano decisório.

Ainda como decorrência da privatização do setor aliado à falta de recursos hídricos economicamente viáveis próximos a centros urbanos, pode ocorrer a

criação de usina termelétrica, aproveitando inclusive fontes alternativas e ecologicamente corretas, como aproveitamento de gás gerado por biodigestor, biomassas diversas ou mesmo energia fotovoltaica, diversificando ainda mais os atores e os interesses correlacionados às iniciativas energéticas.

Percebeu-se também, do ponto de vista do equilíbrio energético, que a melhor alternativa é criar mecanismos que melhor aproveitem a capacidade instalada, o que tem gerado programas de educação ambiental voltado para o tema da conservação de energia. Nesse caso também o envolvimento da coletividade é fundamental, reprogramando alternativas, seja de geração, seja de consumo energético. A participação e o envolvimento em questões ambientais passam a ser uma forma sofisticada de gerir hábitos energéticos, de acordo com as demandas de mercado e geração.

Em linhas gerais, podemos dizer que o SE tem sido levado a se adaptar às exigências difusas de vários segmentos que estão dando novos rumos à humanidade, como os discursos participativos e ambientais, embora -- e provavelmente por isso mesmo -- não haja nenhum consenso sobre os mesmos. Por outro lado, a participação pode ser utilizada pelo mesmo como forma de adequação de seus interesses às demandas simbólicas contemporâneas, constituindo-se, assim, em um nicho estratégico para o controle de variáveis externas ao mesmo.

Siglas utilizadas

AIA: Avaliação de Impacto Ambiental

Amforp: American Foreign Power Company

Bnde: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico⁷

Ccma: Comitê Consultivo de Meio Ambiente

Chesf: Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco

Comase: Comitê Coordenador das Atividades de Meio Ambiente do Setor Elétrico

Conama: Conselho Nacional de Meio Ambiente

Consema: Conselho Estadual de Meio Ambiente

Consise: Conselho Superior do sistema ELETROBRÁS

Cpta: Comissão de Planejamento da Transmissão na Amazônia

CRH : Conselho Estadual de Recursos Hídricos

Csma: Conselho Superior de Meio Ambiente

Dnaee: Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica

Dnde: Departamento Nacional de Desenvolvimento Energético

EIA: Estudos de Impacto Ambiental

Eletrobras : Centrais Elétricas Brasileiras S. A.

Eletronorte: Centrais Elétricas do Norte do Brasil

Eletrosul: Centrais Elétricas do Sul do Brasil

Furnas: Centrais Elétricas S/A

Gcps: Grupo Coordenador do Planejamento dos Sistemas Elétricos

Ibama: Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

⁷ Hoje Bndes: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Renováveis

ISO: International Standardization Organization

Iuee: Imposto Único sobre Energia Elétrica

LI: Licença de Implantação

LO: Licença de Operação

MME: Ministério de Minas e Energia

Naippe/USP: Núcleo de Análise Interdisciplinar de Política e Estratégias da
Universidade de São Paulo

ONG: Organização Não -Governamental

Pmda: Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico.

Pnduma : Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

Pnud: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Revise: Revisão Institucional do Setor Elétrico

Rima: Relatório de Impacto Ambiental

SE: Setor Elétrico Brasileiro

Sema: Secretaria de Meio Ambiente

Singreh: Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

Sintel: Sistema Nacional de Transmissão de Eletricidade

Sisnama: Sistema Nacional do Meio Ambiente

UHE: Usina Hidrelétrica

Unicamp: Universidade Estadual de Campinas

USP: Universidade de São Paulo

UTE: Usina Termelétrica

BIBLIOGRAFIA

- AGUIAR, Fernando. La lógica de la cooperación. *Zona Abierta*. Madri, Editorial Pablo Iglesias, (54/55):7- 43, 1990.
- ALMEIDA, Álvaro & RODRIGUES, Juca. Rondônia ecológica: Banco Mundial tenta corrigir erros da colonização com projeto revolucionário. *ISTOÉ* (1374):90-3, 31-1-1996.
- ANJOS, Walter Zer dos. *Determinação de incentivo financeiro compensatório das perdas sociais*. Departamento do Patrimônio Imobiliário - DPI, Eletrosul s.d. mimeog.
- ASSUMPÇÃO, Marina Godoy (coord). *Referencial para orçamentação dos programas sócio-ambientais*. Comissão de Meio Ambiente do Setor Elétrico/ Grupo de Trabalho Custos Ambientais. Eletrobrás, 1995. 3v.
- AZEVEDO, Sérgio. A política do "orçamento participativo", formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil. *XVIII Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, Minas Gerais, nov. 1994.
- _____. Planejamento e democracia na década perdida: constrangimentos e perspectivas. *XVII Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, out. 1993.
- BARBIERI, José Carlos. Avaliação de impacto ambiental na legislação brasileira. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, 35 (2):78-85, mar./abr. 1995.
- BARCELLOS, Paulo Fernando Pinto & LEÃO, Manoel Luiz. Companhia

- Energética de Candiota: empresa trinacional de aporte termelétrico ao Mercosul. *VI Congresso Brasileiro de Energia e I Seminário Latino Americano de Energia*. Rio de Janeiro, 1993. p.409-13.
- BAUDRILLARD. *À sombra das maiorias silenciosas*. São Paulo, Brasiliense, 1989.
- BENNIS, Warren. Algumas verdades sobre liderança. *Diálogo*, 25(1):13-17, 1992.
- BIBLIOTECA DO EXÉRCITO. *A energia elétrica no Brasil: da primeira lâmpada à Eletrobrás*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1977.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. São Paulo, Paz e Terra, 1992.
- BORDENAVE, Juan E. Diaz. *O que é participação?* São Paulo, Brasiliense, 1983. (Coleção Primeiros Passos.)
- BOUTROS-GHALI, Boutros. O ambiente: base da sustentabilidade. *Revista Brasileira de Informação Ambiental*. ECO-RIO (22):34-7, ano V, 1995.
- BRANCO, Catullo. *Energia elétrica e capital estrangeiro no Brasil*. São Paulo, Alfa-Omega, 1975.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 1073, de 1970.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 1967.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 900, de 1969.
- BRASIL, Presidência da República, Câmara da Reforma do Aparelho do Estado,

Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. São Paulo, Brasiliense, 1980.

BURCK, Charles. A arte da administração participativa. *Diálogo*, 15(4):43-47, 1982.

CARDOSO, Fernando Henrique. *A democracia necessária*. Papyrus, Campinas, 1985.

CARDOSO, Ruth. Movimentos sociais: balanço crítico. In: SORJ, Bernardo & ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares (orgs.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo, Brasiliense, 1983.

CARNEIRO, José Mário B.; MAGYAR, Ana Lúcia & GRANJA, Sandra Inês B. Meio ambiente, empresário e governo: conflitos ou parceria? *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, EAESP/FGV, 33(3):66-75, 1993.

CARVALHO, Horácio Martins de. *Introdução à teoria do planejamento*. São Paulo, Brasiliense, 1978,

CARVALHO, ISABEL. Ecologia, desenvolvimento e sociedade civil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 25(4):4-11, out./dez. 1991.

CARVALHO, Joaquim Francisco. Aspectos estratégicos da política energética nacional. *III Encontro Nacional de Estudos Estratégicos: o Brasil e o Mundo no Século XXI*. Rio de Janeiro, ESG, 1996.

CARVALHO, Joaquim. *O desafio do planejamento energético*. Porto Alegre,

Tchê!, 1987.

CHAUÍ, Marilena de Souza. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo, Brasiliense, 1981.

_____. Público, privado, despotismo. In: *Ética*. São Paulo, Companhia das Letras, 1989. p. 345-90.

CHIAVENATO, Idalberto. *Teoria geral da administração*. São Paulo, Makron Books, 1993.

CHOI, Dae Won. Estado e industrialização tardia no Brasil: "Programa de Metas", PUC-SP. 1987. (Dissertação de Mestrado).

CLOUGH, Shepard. Planejamento econômico numa sociedade capitalista: a França, de Monnet a Hirsh. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. (2):48-63, 1957.

CODI (Comitê de Distribuição). A redução dos impactos ambientais causados pela geração de eletricidade devido à conservação de eletricidade. VI Congresso Brasileiro de Energia e I Seminário Latino-Americano de Energia. Rio de Janeiro, 1993.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1991.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa comunidade global*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1996.

CONTRERAS, Edelmira del Carmen Alveal. Flexibilidade e cooperação no

setor elétrico. *VI Congresso Brasileiro de Energia e I Seminário Latino Americano de Energia*. Rio de Janeiro, 1993. p.1.184.

COPEL. GEM -CX - Grupo de Usina Hidrelétrica de Salto Caxias - Copel, jul.1993. (Atas de reuniões.)

COVRE, Maria de Lourdes Manzini. *A fala dos homens: análise do pensamento tecnocrático 1964-1981*. São Paulo, Brasiliense, 1983.

DAHER, Mario Jorge. *Planejamento de expansão da geração com incerteza no mercado*. UNICAMP, Depto. de Engenharia de Sistemas, 1989. (Dissertação de Mestrado.)

DALLARI, Adilson Abreu. Controle político das empresas públicas. *Revista de Administração de Empresas*, 19(3):87-98, 1979.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo, Brasiliense, 1983. (Coleção Primeiros Passos).

DAVIES, Erik. Organization and management challenges for public administrators related to implementation of environmental management strategies. *United Nations interregional seminar on the role of public administration in developing infrastructure and protecting the environment*. Rio de Janeiro, FGV, 6-8 de março, 1996. mimeog.

DELFIN NETTO, Antônio. *Planejamento para o desenvolvimento econômico*. São Paulo, Pioneira, 1966.

DEMO, Pedro. *Ciência, poder e ideologia: vexames desenvolvimento e política social no Brasil*. Brasília, Tempo Brasileiro, 1978.

- _____. *Metodologia científica em ciências sociais*. São Paulo, Atlas, 1980.
- _____. *Introdução à metodologia da ciência*. São Paulo, Atlas, 1983.
- _____. Planejamento participativo - visão e revisão. *Fórum Educacional*, 9(2):3-22, 1985.
- _____. Participação e planejamento- arranjo preliminar. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 25(3):31-54, 1991.
- _____. *Um Brasil mal-educado*. Brasília, UnB, maio de 1996. mimeog.
- DESCARTES, Renné. *Descartes*. São Paulo, Abril Cultural, 1989. (Coleção Os Pensadores.)
- DINIZ, Arthur Chagas. Privatização de serviços públicos. *Jornal do Brasil*, 5-8-1994.
- DOIMO, Ana Maria. Conflitos de ação-direta, fragmentação social e apelo à cidadania. *XVIII Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, nov. 1994. mimeog.
- DÓRIA, Pedro Ricardo. *Energia no Brasil e dilemas do desenvolvimento: a crise mundial e o futuro*. Petrópolis, Vozes, 1976.
- DREIFUSS, René Armand. *A época das perplexidades: mundialização, globalização e planetarização: novos desafios*. Petrópolis, Vozes, 1996.
- _____. Globalização, mundialização e planetarização: os códigos do admirável mundo novo. *Rumos do Desenvolvimento*, abr. 1996. p.31-35.
- DURKHEIM, Émile. *Durkheim*. São Paulo, Ática, 1988.
- DUTRA, Pedro Paulo de Almeida. *Controle das empresas estatais*. São Paulo,

Saraiva, 1991.

EDSON ELECTRIC INSTITUTE. *Public participation: a manual for EEI Member Companies*. Public Participation Subcommittee Consumer Affairs Committee, Public Participation Task Force Energy & Environment Committee, 1984.

ELETROBRÁS / FIPE-USP. *Inserção regional de empreendimentos do setor elétrico*, dez. 1989. (Relatório final de Pesquisa.)

ELETROBRÁS. *Anais dos seminários temáticos: política de meio ambiente e aproveitamento do potencial hidrelétrico brasileiro*. Rio de Janeiro, Eletrobrás, 1991. (Cadernos do Plano 2.015, v.2.)

_____. [Http://www.eletrabras.gov.br](http://www.eletrabras.gov.br)

_____. *II Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico Brasileiro - PMDA*. Rio de Janeiro, jun.1990.

_____. *Leis básicas: centrais elétricas brasileiras*. Fundo Federal de Eletrificação, 1969.

_____. *Plano Nacional de Energia Elétrica 187/2.010: Plano 2010*. Rio de Janeiro, MME/ Eletrobrás, 1987. (Relatório Executivo.)

ELETROSUL. Comitê Técnico de Termelétricas. Grupo de Trabalho Estudos de Impacto Ambiental. *Recomendação técnica para execução de estudos de impacto ambiental de usinas termelétricas*. Florianópolis, jul. 1990.

ELETROSUL/MAGNA ENGENHARIA. *Usina Hidrelétrica Campos Novos: estudos de controle ambiental e aproveitamento integrado do empreendimento - plano de participação social*. jul. 1988.

ESTEVES, Carlos Augusto; TREFIGLIO, Luiz Fernando; COUTO JÚNIOR, Fausto de Almeida; DURANTE, Roberto Giovani; PAES, José Arlindo Libert & SANTINI, Tacisio. Planejamento participativo como forma de viabilizar o atendimento a grandes consumidores em áreas urbanas via tensão de subtransmissão. *XI SNTPEE - Seminário Nacional de Produção e Transmissão de Energia Elétrica*. Rio de Janeiro, 1991.

FINLEY, M.I., *Democracia antiga e moderna*. Rio de Janeiro, Graal, 1988.

FIORELLI, José Osmir. Planejamento empresarial participativo. In: *Planejamento e Gestão*, dez. 1988.

FORTUNATO, Luis Alberto Machado; ARARIBE NETO, Tristão de Alencar; ALBUQUERQUE, João Carlos Ribeiro de & PEREIRA, Mário Veiga Ferraz. *Introdução ao planejamento da expansão e operação de sistemas de produção de energia elétrica*. Niterói, Universidade Federal Fluminense, 1990.

FOUCAULT, M., *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro, Graal, 1979.

_____. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis, Vozes, 1987.

_____. *As Malhas do poder. Barbarie 4*. Salvador, 1981.

FRANCO, Pablo Eduardo Cuervo. *Um modelo de pré-despacho diário para o planejamento da operação do sistema elétrico do estado do Paraná*.

UNICAMP, Depto de Engenharia Elétrica, 1984. (Dissertação de Mestrado.)

GLAZER, Nathan. Tendências na justiça social. *Diálogo*, 14(3):13-17, 1981.

GOHN, Maria da Glória. A construção da cidadania coletiva no Brasil:

- contribuição das lutas e dos movimentos sociais. *XVIII Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, nov. 1994. mimeog.
- GRAU, Nuria Cunill. La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Reforma y Democracia*. Caracas. Clad. (4):27-58, 1995.
- GREINER, Peter. Lições internacionais para modernização do setor elétrico brasileiro. *VI Congresso Brasileiro de Energia e I Seminário Latino Americano de Energia*. Rio de Janeiro, 1993. p.263-8.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Fenomenologia do espírito*. São Paulo, Nova Cultural, 1989. (Coleção Os Pensadores.)
- HEIDEGGER, Martin. *Ser e tempo*. Petrópolis, Vozes, 1988. v.1.
- IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *A focus on participation: proceeding of fifth consultive meeting on the environment*. Barbados, May 30/June 1, 1994.
- JANNUZZI, Gilberto de; SILVA, E. P.; CANAVARROS, O. B.; PEDROSO Jr., F.J. & UGAYA, C.M.L. O planejamento energético regional como promotor do desenvolvimento municipal. *VI Congresso Brasileiro de Energia*, Rio de

Janeiro, 1993.

JORGENSEN, Joseph G. Social impact assessments and energy developments.

Policy Studies Review, Aug. 1981. p.66-85.

LA ROVERE, Emilio Lèbre (coord.). *Análise comparativa de metodologias de AIA*

adotadas em projetos de linhas de transmissão. Coppel/Área Interdisciplinar de Energia, set. 1990. mimeog. (Estudo de casos: Estados Unidos e Canadá.)

_____. *A dimensão ambiental no planejamento do setor elétrico considerando o acesso às informações e a incorporação do público ao processo de decisão*. Coppe. s.d. (Curso de Mestrado em Planejamento Energético e Ambiental.)

_____. (coord.). *A participação social no planejamento do setor elétrico: especificidades das linhas de transmissão, atores e movimentos sociais emergentes*. Rio de Janeiro, Convênio Eletrobrás/UFRJ. jun. 1992.

_____. (coord.). *Algumas experiências internacionais de planejamento participativo na área de energia e meio ambiente*. Rio de Janeiro. Convênio Eletrobrás-CPTA/UFRJ. jun. 1992.

_____. (coord.). *Análise dos documentos preparatórios da conferência Rio-92 de interesse para a CPTA*. Rio de Janeiro. Convênio Eletrobrás/UFRJ. jun. 1992.

_____ ; MACHADO, Hélio F. ; FARAH, Pedro M.C. & PADILHA, Sílvia. *A participação no planejamento e implementação de linhas de transmissão*

na Amazônia. *VI Congresso Brasileiro de Energia e I Seminário Latino Americano de Energia*. Rio de Janeiro, 1993.

_____ & CAVALCANTI, Taciana Robalinho. Experiências internacionais de planejamento participativo na avaliação de impacto ambiental de linhas de transmissão. *VI Congresso Brasileiro de Energia e I Seminário Latino-Americano de Energia*. Rio de Janeiro, 1993. p.157-9.

LAFER, Betty Mindlin (org.). *O planejamento no Brasil*. São Paulo, Perspectiva, 1975.

LIMA, José Luiz. *Estado e energia no Brasil: o setor elétrico no Brasil: das origens à criação da Eletrobrás (1890-1962)*. São Paulo, Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo, 1984.

MAQUIAVEL, Nicolau. *Maquiavel*. São Paulo, Abril Cultural, 1973.

MARIOTONI, Carlos Alberto & PRADO Jr., Fernando Amaral de Almeida. Considerações sobre o modelo institucional do setor elétrico e sua influência no processo de planejamento. *VI CBE*. 1993.

MARSHALL, T. *Cidadania e classe social*. Brasília. Fundação Projeto Rondon, 1988.

MARTIN, Jean-Marie. *A economia mundial da energia*. São Paulo, UNESP, 1992.

MARTINEZ, Manuel Luís Barreira & MARTINEZ, Carlos Barreira. O suprimento de energia elétrica em regiões subdesenvolvidas de países em desenvolvimento: as concorrências públicas brasileiras e o capital privado. *VI Congresso Brasileiro de Energia e I Seminário Latino-Americano de*

Energia. Rio de Janeiro, 1993. p.299-303.

MARTINS, Carlos Estevam. Governabilidade e controles. *Revista de Administração Pública*, 23(1):5-20, jan. 1989.

_____. *Estado e capitalismo no Brasil*. São Paulo, Hucitec - CEBRAP, 1977.

MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo, Nova Cultural, 1985/6. (Coleção Os Economistas.)

MAURER, Luiz Theodoro Appel. Reestruturações no setor elétrico internacional e o caso brasileiro. *VI Congresso Brasileiro de Energia e I Seminário Latino-Americano de Energia*. Rio de Janeiro, 1993. p.306-12.

MELO, Marcus André. Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República. *XVII Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, 22-5 out. 1993.

_____. Burocracia, patronagem e capacidade governativa: Brasil em perspectiva comparada. *XVII Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, 22-5 out. 1993.

MENESES, Paulo. *Para ler a Fenomenologia do Espírito*. São Paulo, Loyola, 1985.

MENKES, Mônica. *AIA - análise processual, aspectos legais, institucionais e participativos no Brasil e nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro. Coppe-

PPE, RJ, 1990. mimeog.

_____ A inserção de novos atores sociais no planejamento de tomada de decisão do setor elétrico. *VI Congresso Brasileiro de Energia e I Seminário Latino-Americano de Energia*. Rio de Janeiro, 1993. p.679-85.

MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA. *Ação Governo*, 1984.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL. *Política Nacional de Recursos Hídricos*. Lei nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997.

MINISTÉRIO NACIONAL DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA./ DEPARTAMENTO NACIONAL DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA. *Código de Águas*. Legislação subsequente e correlata. Rio de Janeiro, 1974.

MONTEIRO, Feliciano Tavares. Água e energia: fontes de conflito ou de confronto? *VI Congresso Brasileiro de Energia e I Seminário Latino Americano de Energia*. Rio de Janeiro, 1993. p.23-32.

MOREIRA, J. G. de Souza & PERI, G. Energia elétrica para sistemas isolados: da energia solar fotovoltaica à eletrificação rural. o caso da central solar de Rondulinu-Paomia na Córsea/França. *VI Congresso Brasileiro de Energia e I Seminário Latino-Americano de Energia*. Rio de Janeiro, 1993. p.1.013-6.

MOTTA, Paulo Roberto. *Gestão Contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. Rio de Janeiro, Record, 1994.

MÜLLER, Arnaldo Carlos. *Hidrelétricas, meio ambiente e desenvolvimento*. São Paulo, Makron Books, 1995.

NAHUZ, Márcio Augusto Rabelo. O sistema ISO 14000 e a certificação ambiental.

Revista de Administração de Empresas. São Paulo, 35(6):55-66, nov./dez. 1995.

NAIPPE/USP. *Bases conceituais para o planejamento participativo em linhas de transmissão da Amazônia*. Naippe/USP- CPTA/Eletróbrás, maio 1992. (Relatório Final de Pesquisa.)

_____. *Desafios para a reflexão do setor elétrico: políticas públicas e sociedade*. Naippe/USP - CPTA -Comase/Eletróbrás, 1992.

NEVES, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. *XVII Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, 22-5 out. 1993. mimeog.

NUTTI, Mírian Regini (coord.). *Processos de interação do setor elétrico com a sociedade* - Grupo de Trabalho Mecanismos de Interação com a Sociedade- MIS. Rio de Janeiro, Eletróbrás, 1994.

OLIVEIRA, Gercina Alves. A burocracia weberiana e a administração federal brasileira. *Revista de Administração Pública*, 4 (2):47-74, jul./dez. 1970.

PACHECO, Anamaria Pimentel F. *Uma experiência de ação comunitária - Projeto Ilha de Santana*. Olinda, PE, mar. 1989. mimeog.

PÉCORA, José Flávio. O sistema de planejamento federal. *Revista de Finanças Públicas*, (347):86-101, jul./ago.1981.

PENA, Paulo Camilo de Oliveira. Introdução ao planejamento na administração pública. *Estudos Econômicos, Políticos e Sociais*, 3, UFMG. 1959. 81p.

Pequeno Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa Ilustrado. Rio de Janeiro,

Abril Cultural, 1972.

PEREIRA, Luís Carlos Bresser. *Plano Diretor de Reformas do Aparelho de Estado*. Ministério da Reforma Administrativa. out.1995. mimeog.

_____. *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. São Paulo, Brasiliense, 1980.

PEREIRA, Osvaldo Soliano. Planejamento energético para o meio rural e o uso de critérios múltiplos. *VI Congresso Brasileiro de Energia e I Seminário Latino Americano de Energia*. Rio de Janeiro, 1993. p.623-7.

PETROBRAS. *Sistema Petrobras: Diagnóstico e perspectiva (contrato de gestão)*. Brasília, Ministério das Minas e Energia/ Secretaria do Planejamento/ Petrobras, 1993.

PIMENTEL, Geraldo. A viabilidade sócio-ambiental para o caso do setor elétrico brasileiro. *VI Congresso Brasileiro de Energia e I Seminário-Latino Americano de Energia*. Rio de Janeiro, 1993. p.69-75.

PIRES, Lorena Fornari Ary. Subsídios ao planejamento da expansão do sistema elétrico: sistema de transmissão e meio ambiente. *VI Congresso Brasileiro de Energia e I Seminário Latino-Americano de Energia*. Rio de Janeiro, 1993. p.147-152.

PLATÃO. *A República*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1987.

POPPER. *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo, Cultrix, 1993.

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder e socialismo*. Rio de Janeiro, Graal.

RATTNER, Henrique. Capacidade tecnológica autônoma. *Folha de São*

Paulo, 15-9-1989.

_____. As empresas estatais brasileiras e o desenvolvimento tecnológico nacional. *Revista de Administração de Empresas*, 24(2):5-12, 1984.

RODRIGUES, José Albertino (org.). *Émile Durkheim*, São Paulo, Ática, 1988.

ROUSSEAU. *Rousseau*, São Paulo, Abril Cultural, 1989. (Coleção Os Pensadores.)

_____. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. Brasília, UnB, 1985.

SANTOS, José Carlos de Souza. *Demanda de fatores, energia e substituição na indústria brasileira: 1970/79*. São Paulo, IPE/USP, 1984.

SANTOS, Ricardina Maria Menezes dos. *A questão do planejamento participativo: reflexões sobre o caso brasileiro*. FGV/EBAP, Rio de Janeiro, 1990. (Dissertação de Mestrado.)

SARAVIA, Enrique. *O sistema empresarial público no Brasil: gênese e tendências atuais*. Brasília, Ipea/Cepal, 1988.

_____. *Las empresas públicas binacionales de energía eléctrica en América Latina: aspectos jurídicos y administrativos*. FGV, Escuela Interamericana de Administración Pública, Rio de Janeiro, 1978.

SCHMIDHEINY, Stephan. *Mudando o rumo: uma perspectiva empresarial global sobre desenvolvimento e meio ambiente*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1992.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. *Planejamento educacional*

participativo: diretrizes gerais. São Paulo, GAP, 1980.

SERIO, Amarilis Simões Serra. *A participação da comunidade no processo de decisão em assuntos relativos a transportes*. São Paulo, Fundap, 1980.

SHERER-WARREM, Ilse. *Uma revolução no cotidiano?* São Paulo, Brasiliense, 1989.

SIGAUD, Lygia. Efeitos sociais de grandes projetos hidrelétricos: as barragens de Sobradinho e Machadinho. Museu Nacional, 1984. mimeog.

SIMÕES, Júlio. *O dilema da participação popular*. A etnografia de um caso. São Paulo, Anpocs/Marco Zero, 1992.

SMITH, Adam. *Riqueza das Nações*. São Paulo, Abril Cultural, 1986. (Coleção Os Economistas.)

SOLA, Lourdes. O Brasil na década de 80: o que aprendemos? *Jornal da USP*, 10 a 16-5-93.

SOUZA, Maria Tereza Saraiva. Rumo à prática empresarial sustentável. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, 33(4):40-52, jul./ago.1993.

SOUZA, Tânia Maria de. Pressupostos metodológicos e administração: uma leitura a partir de Pedro Demo. *XVIII Encontro Anual da ANPAD*. Curitiba. set. 1994. v. 6.

STARKE, Linda. *Sinais de esperança: lutando por Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1991.

TAVARES, Maria da Conceição. Os dilemas do planejamento do século 21: parcerias entre estado e iniciativa privada vão acertar contas com o

passado e trazer o futuro para o presente. *Folha de São Paulo*, 21-11-93.

TAYLOR, F. *Princípios de Administração Científica*, São Paulo, Atlas, 1970.

TENÓRIO, Fernando Guilherme (coord.). *Administração de projetos comunitários: uma abordagem prática*. São Paulo, Cedac/Loyola, 1995.

_____ (coord.). *Avaliação de projetos comunitários: uma abordagem prática*. São Paulo, Cedac/Loyola, 1995.

_____ (coord.). *Elaboração de projetos comunitários: uma abordagem prática*. São Paulo, Cedac/Loyola, 1995.

TOLMASQUIM, Maurício Tiomno. Controle social sobre o planejamento do setor elétrico. *Congresso Brasileiro de Energia e I Seminário Latino-Americano de Energia*. Rio de Janeiro, 1993.

UNITED NATIONS. *Popular participation policies as methods for advancing social integration*. New York, Department of International Economic and Social Affairs, 1987. mimeog.

UNITED STATES DEPARTMENT OF THE INTERIOR, WATER AND POWER RESOURCES SERVICE. *Public Involvement Manual: Involving the public in water and power resources decisions*. Washington, 1980.

VELHO, G. *O desafio da cidade: novas perspectivas da Antropologia*. Rio de Janeiro, Campus, 1980.

VIEIRA, Paulo Freire & Hogan, Daniel Joseph (orgs.). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. Campinas, UNICAMP, 1992.

VILLAS-BOAS, Renata & TELLES, Vera (orgs.). *Poder local: participação*

popular: construção da cidadania. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, nº1, 1995.

WEBER, Max. Parlamentarismo e governo. In: *Weber*. São Paulo, Abril Cultural, 1974. (Coleção Os Pensadores.)

_____. Los tipos de dominación. In: *Economía y sociedad*. Havana, Instituto Cubano del Libro, 1971.

WEFFORT, Francisco. Democracia e cidadania em uma "época de crise". *XVII Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, out. 1993.

WHITE, Eduardo. A ação internacional das empresas públicas na América Latina. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 11(1):5-64, 1977.

ZAJDSNAJDER, Luciano. *Teoria e prática da negociação: política de negociação*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1985.

ZULIANI, Luís R. Planejamento participativo e atuação das delegacias regionais de esportes e recreação do estado de São Paulo. FEUSP. 1990. (Tese de Doutorado.)