



Administração Pública e Gestão Social
E-ISSN: 2175-5787
apgs@ufv.br
Universidade Federal de Viçosa
Brasil

Bier, Clerilei Aparecida; Barreto Moraes, Mário César; Pereira Teixeira, Gisele; Reinoldo Freitag, Arthur

O Paradoxo da Inserção Social na Gestão Privada do Bem Público - Estudo de Caso de Gestão Energética Implementada em Cidade no Estado de Santa Catarina.

Administração Pública e Gestão Social, vol. 5, núm. 1, enero-marzo, 2013, pp. 10-20
Universidade Federal de Viçosa
Viçosa, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351556457003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

O Paradoxo da Inserção Social na Gestão Privada do Bem Público - Estudo de Caso de Gestão Energética Implementada em Cidade no Estado de Santa Catarina.

The Paradox of Social Integration on Private Management of Public Good – Case Study on Energy Management Implemented at a City on the State of Santa Catarina.

Clerilei Aparecida Bier¹, Mário César Barreto Moraes¹, Gisele Pereira Teixeira¹, Arthur Reinoldo Freitag¹

¹Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Balneário Camboriú - Santa Catarina, 8830668, Brasil.

CITAÇÃO SUGERIDA: Bier, C. A., Moraes, M. C. B., Teixeira, G. P., & Freitag, A. R. (2013). O paradoxo da inserção social na gestão privada do bem público - estudo de caso de gestão energética implementada em cidade no estado de santa catarina. *Administração Pública e Gestão Social*, 5(1).

Resumo: O presente artigo apresenta resultados de um estudo de caso, documental e bibliográfico, que teve como objetivo principal analisar os mecanismos que proporcionaram o envolvimento cidadão no processo da implantação de uma usina de energia movida a biomassa e gerida por uma empresa privada catarinense. O setor energético foi escolhido por envolver princípios de sustentabilidade e desenvolvimento ambiental. O estudo aponta para a ratificação da incongruência na formulação de políticas públicas participativas, uma vez que essas ficam prejudicadas e/ou limitadas por se pautar em uma matriz nacionalmente pré-estabelecida, a qual não oferece espaço à participação direta da sociedade.

Palavras chave: Setor Energético; Políticas Públicas; Participação Cidadã.

Abstract: The present work objective to analyze the mechanisms that provide the citizen enrollment in the model of energy management, in special the ones related to the energy sector, which involves principles of sustainability and ambient development. The methodology used encompasses a case study, with documentary and bibliographical research. The research, have been based on the study of the implantation of a biomass energy plant by a private company and the evaluation of the Brazilian model of energy management. The study made possible to ratify the incongruence in the formularization of participative public politics, considering that these are harmed and/or limited by the national matrix that does not offer space to the direct participation of the society, and is unfortunately where all regional politics stands.

Keywords: Energy sector; Public politics; Participation Citizen.

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufv.br>
Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufv.br>

INTRODUÇÃO

A ideia da participação cidadã no estabelecimento de políticas públicas não deve se restringir meramente em constituir uma visão e deixar a implementação para aqueles que estão no governo. Para Denhardt e Denhardt (2003), o cidadão deve participar de todas as etapas do processo, designando e realizando programas que se desloquem na direção desejada pela sociedade. Ou seja, o foco primordial é que a implementação de políticas públicas deva ser engajada por cidadãos e construída pela comunidade.

Neste diapasão, o estudo de uma alternativa que permita a participação dos principais interessados – os cidadãos – ganha importância no desenvolvimento e na implementação de políticas públicas ligadas ao ramo energético. Entre as diretrizes que constituem a Agenda 21 Global em relação à política energética destaca-se a defesa por soluções que se adaptem à realidade local, e que proporcionem sustentabilidade, independentemente de recursos externos. Baseando-se nesta premissa, cada região deveria buscar o tipo de fonte energética que seja mais

adequada às suas características naturais, estruturais, econômicas e sociais.

Tendo por referência o contexto apresentado, e buscando constatar o grau de participação popular no desenvolvimento de um projeto, se desenvolveu um estudo envolvendo o setor energético brasileiro e um estudo de caso bibliográfico e documental sobre a Implantação da Usina de Co-Geração de Energia Movida à Biomassa da Tractebel Energia S.A., na Cidade de Lages em Santa Catarina, o qual proporcionou combinar a análise dos temas: fontes de energia, iniciativa privada, meio ambiente, sustentabilidade, políticas públicas e participação cidadã.

Público versus Privado: a geração e a gestão de energia como bem público.

Segundo Jannuzzi (2000) são chamados de “bens públicos” aqueles bens e serviços que não são produzidos em função da existência de um mercado competitivo, ao contrário, são na verdade um clássico exemplo das chamadas imperfeições de mercado. São bens (e serviços) consumidos por todos os

Correspondência/Correspondence: Clerilei Aparecida Bier, Rua Tenente Silveira, 514, apt. 1101 Centro Florianópolis -Santa Catarina, 88010-301, Brasil.
clerilei.bier@udesc.br



Avaliado pelo / Evaluated by double blind review system - Editor Científico / Scientific Editor: Magnus Luiz Emmendoerfer
Recebido em 19 de outubro, 2012; aceito em 18 de dezembro, 2012, publicação online em 06 de fevereiro, 2013.
Received on october 19, 2012; accepted on december 18, 2012, published online on february 06, 2013.

indivíduos e não podem ser restritos para beneficiar somente um ou poucos grupos de compradores. Dessa maneira tampouco existe interesse de indivíduos ou firmas agindo isoladamente na produção desses bens, uma vez que não existirá um consumidor que individualmente esteja disposto a pagar por um bem que é usufruído por todos. Como exemplo de bens públicos, pode-se citar saúde, segurança, educação, saneamento básico, fornecimento de água e geração e gestão de energia.

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

Os padrões dominantes de produção e consumo, de acordo com “A Carta da Terra”, estão causando devastação ambiental e redução dos recursos. Nações estão sendo arruinadas. Os benefícios do desenvolvimento não estão sendo divididos equitativamente entre o Público e o Privado.

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

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

No entanto, um viés muito interessante – e importante – desta busca, por novas formas de energia é o do bem público e do papel do Estado em meio à corrida das organizações privadas por lucros provenientes da indústria energética. O que vemos hoje é uma participação cada vez menor do poder público, qual por sua vez deveria preservar os direitos do cidadão e da nação.

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

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

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

No entanto conjugar a busca de maior competição e eficiência econômica em um setor importante como o de energia com o atendimento aos objetivos sociais, de proteção ambiental, e aos ideais de sustentabilidade não é uma tarefa fácil. É posto em discussão a possibilidade de que os mecanismos de mercado poderão cumprir esses outros objetivos, dissociados do lucro. Sem embargo, chama-se a atenção para os riscos de uma privatização e introdução de competição sem se definir quais são as características de interesse público que o setor energético deve manter.

Na medida em que as reformas avançam percebe-se que o governo está deixando de ser o principal protagonista para programar medidas de eficiência energética. No entanto, não se pode esquecer que o setor público deveria manter um papel importante de atuação direta, inclusive abrindo espaço para a participação direta dos cidadãos na gestão e na construção de políticas públicas a serem desenvolvidas e implementadas em relação à temática energética, ambiental e desenvolvimentista.

Diretrizes e Princípios Normativos de Participação Cidadã no Processo Administrativo e na implementação de políticas públicas no Brasil.

A participação cidadã é importante por significar, por um lado, um maior envolvimento dos cidadãos com a finalidade de restringir os abusos de um sistema representativo (Barber, 1984; Box, 1998; Pateman, 1970), e por outro, por seu caráter educativo, já que a participação direta dos cidadãos nas decisões que influenciam suas vidas serve para desalienação e proteção de sua liberdade (Roberts, 2004).

O engajamento cidadão e sua participação na implementação de políticas públicas deve ser visto como apropriado e parte necessária para a consecução de uma democracia realmente efetiva, não só representativa, onde o cidadão deixa de ser um mero receptor de benefícios para ser um agente de mudança e colabora com a geração de benefícios para si e para sua comunidade.

Para Séguin (2002), a força de uma democracia é medida pela participação e qualidade dos serviços prestados pelos seus cidadãos e não apenas pelos serviços que estes recebem do Estado. É, pois, por meio da participação popular efetiva que ocorre a densificação da democracia. Portanto, a participação

cidadã nas discussões das diretrizes governamentais e na implementação de políticas públicas é um princípio basilar da gestão democrática.

Neste sentido a atual Carta Política do Estado já no seu art. 1º, inc. II, parágrafo único lança os fundamentos da participação do cidadão na administração pública, como segue:

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

(...)
II – A cidadania;
(...)

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

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

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

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

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

Ainda no Art. 71, entre os papéis de atuação das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional pode-se destacar o de

indutoras do engajamento, integração e participação da sociedade civil organizada.

Contudo, Oliveira (2005) argumenta que embora a legislação vigente produzida pelo poder público, tem se esforçado no intuito de incluir o cidadão no contexto das decisões político-administrativas, a participação do administrado nas ações da Administração ainda é algo novo, que não está muito arraigado à cultura brasileira, esmorecendo por vezes diante de uma apatia causada pelo desinteresse pelas causas sociais.

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

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

Na modalidade de pedido de informação, o inciso XXXIII, do art. 5º da CF/88 assim normatiza: "Todos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado." (Brasil, 2007)

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

Focando na audiência e consulta públicas como formas de participação cidadã no processo administrativo, conclui-se que

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

A principal diferença apreciada é o caráter presencial e menos formal da audiência pública, onde prevalece a oralidade, nada obstante que pontos importantes do debate sejam reduzidos a termo, enquanto que na consulta pública prevalece uma maior formalidade e não há necessidade de reuniões dos consultados.

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

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

Ao analisarmos os instrumentos disponibilizados hoje no Brasil para aumentar o grau de participação cidadã podemos ressaltar basicamente dois importantes instrumentos que permitem aos cidadãos brasileiros participarem das decisões sobre assuntos de interesse público. Por um lado temos os princípios normativos de participação cidadã inseridos na legislação brasileira, tanto em nível constitucional como infraconstitucional, e que permitem a participação já mencionada do cidadão/usuário na Administração Pública, e por outro lado, uma outra importante ferramenta de gestão rumo à participação a ser destacada é a Agenda 21, principalmente no contexto ambiental. A Agenda não deixa dúvida: os governos têm a prerrogativa e a responsabilidade de deslanchar e facilitar processos de implementação da mesma em todas as escalas. Além dos governos, a convocação da Agenda visa mobilizar todos os segmentos da sociedade, constituindo-se em uma via política para a mudança, sob os preceitos da democracia participativa com foco na ação local e na gestão compartilhada dos recursos. No entanto, o grau de participação depende do comprometimento, instrução e da vontade do cidadão em participar. É um instrumento democrático que apenas funciona com o envolvimento popular, e este não é disciplinado.

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

O transbordamento da questão ambiental para outros movimentos sociais que perceberam nas reivindicações ambientalistas um vínculo orgânico com as causas que

advogavam, e a expansão da questão ecológica e da noção de cidadania ambiental contribuiu para alicerçar a visão de que apenas com mudanças estruturais será possível reequilibrar o ambiente de vida para o conjunto da sociedade.

De acordo com Scotto, Carvalho e Guimarães (2008), a preocupação com um desenvolvimento sustentável expressa expectativas de uma reformulação do ideário de desenvolvimento, tentando dar respostas às críticas sociais e ecológicas que emergiam tomando repercussão mundial.

O desenvolvimento sustentável obedece, segundo Ignacy Sachs (2008), a um duplo imperativo ético: o de solidariedade com as gerações presentes e futuras, exigindo essencialmente a explicitação de critérios de sustentabilidade social e ambiental e de viabilidade econômica. Para o autor se o crescimento econômico ainda fosse necessário, ele deveria ser socialmente receptivo e implementado por métodos favoráveis ao meio ambiente, em vez de favorecer a incorporação predatória do capital da natureza ao PIB. (Sachs, 2008, pp.52-54).

O entendimento de desenvolvimento sustentável deve nesta nova concepção, ser fruto de construções sociais e éticas mais elaboradas, onde o mercado perde a sua posição de ator central do desenvolvimento, dando lugar a outras muitas dimensões para qualquer novo projeto de sociedade. Os conhecimentos capazes de assegurar as bases da reprodução de formas democráticas de apropriação dos recursos ambientais, segundo Leroy e Acselard, não dão lugar a técnicas neutras. São, antes, arte do acervo dos sujeitos coletivos formuladores de projetos alternativos de sociedade (Leroy & Acselard, 2000, p.207).

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

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

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

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

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

Bem Ambiental Energético – Interesse Público, Afeto à Coletividade

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

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

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

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

Planejamento das Políticas do Setor Elétrico: aspectos de interesse público

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

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

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

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

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

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

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

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

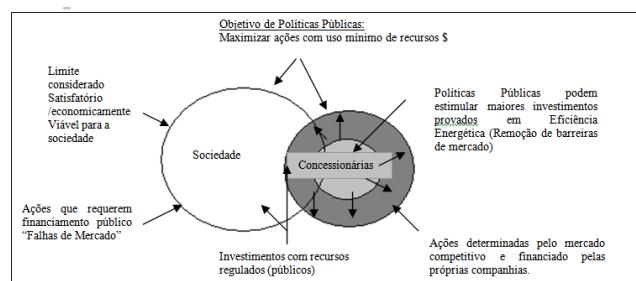
Baseando-se nesta argumentação, é importante salientar que a atuação do setor público para “proteger” o acesso a bens públicos num contexto de menor regulação do setor não é isenta de controvérsias. Existem, de acordo com o autor supracitado, aqueles que rejeitam qualquer intervenção no governo e acreditam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

Não obstante, na medida em que as reformas avançam o governo deixa de ser o principal protagonista para programar medidas de eficiência energética. No entanto, não se pode esquecer que o setor público deveria manter um papel importante de atuação direta. Este novo contexto que o próprio setor público almeja com maior participação de decisões do mercado competitivo impõe novos e maiores esforços para a identificação e definição de bens públicos, ou seja, aqueles bens que o mercado não será capaz de prover.

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

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

Figura 1
O Papel de Políticas Públicas Para explorar o Potencial de Eficiência Energética



Fonte: Adaptado de Jannuzzi (2000, p. 40)

METODOLOGIA DE PESQUISA

O presente estudo é classificado quanto aos fins como exploratório e descritivo, pois foi necessário um aprofundamento no conhecimento do tema por meio de pesquisa documental e bibliográfica. Optou-se pela utilização de um estudo de caso de modo a trazer elementos vinculados à prática da formulação de políticas públicas segundo princípios democráticos de participação cidadã. Consideraram-se como dados primários duas entrevistas, aplicadas como fator de enriquecimento da pesquisa bibliográfica; as leis, projetos e experiências do processo de participação cidadã foram utilizados como dados secundários.

A pesquisa pode ser classificada como de natureza qualitativa, sendo o objeto de estudo correspondente a um fenômeno contemporâneo que ocorre em um contexto real (DEMO, 1997), segundo Yin, (1989) essa característica é confirmada quando este a define como um diálogo crítico e criativo com a realidade; construída segundo uma atitude de “aprender a aprender”.

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

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

ESTUDO DE CASO - USINA DE BIOMASSA DA TRACTEBEL S/A

A Tractebel Energia é a maior geradora privada de energia elétrica do Brasil, com forte atuação em Pesquisa & Desenvolvimento. De acordo com a Confederação Nacional da Indústria (2007) e informações de relatórios divulgados em site da

empresa, a Tractebel Energia, controlada pelo Grupo SUEZ, possui um extenso parque gerador, composto 80% por usinas hidrelétricas e 20% por usinas termelétricas. Referente ao meio ambiente, o Grupo SUEZ ocupa a liderança mundial em serviços de água e de saneamento (em população atendida) e é o segundo na Europa em gestão de resíduos e em usinas de tratamento de água. Ao todo o grupo possui mais de 157 mil colaboradores em mais de cem países.

No Brasil a Tractebel está presente nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul e Goiás, é responsável por aproximadamente 8% da capacidade instalada do país. Operando 13 usinas, a Tractebel Energia totaliza uma potência instalada de 6.977 MW, sendo que onze pertencem integralmente a Tractebel Energia e duas (as hidrelétricas Ita e Machadinho) são exploradas por meio de consórcios com outras empresas.

A Tractebel Energia aplica anualmente um percentual de sua receita operacional líquida em projetos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), e isso se dá de acordo com o estabelecido na Lei Federal nº 9991/2000, sendo desenvolvidos com instituições de pesquisa, aprovados e fiscalizados pela ANEEL. Desde a sua implantação a Tractebel Energia investiu mais de R\$ 20 milhões em projetos de Pesquisa e Desenvolvimento.

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

Estudos Preliminares

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

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

Segundo análise da Tractebel Energia e diversos órgãos de reflorestamento, o uso dos recursos florestais brasileiros remontam à colonização e, já na década de 40, as espécies

nativas da região estavam exauridas para a exploração comercial. Em 1964, o Governo Federal criou o IBDF (Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, hoje incorporado ao IBAMA) e concedeu incentivos fiscais para projetos de reflorestamento.

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

A geração de resíduos de madeira estava causando problemas ambientais, e várias entidades, como a Associação Comercial e Industrial de Lages (ACIL) e o Sindicato das Indústrias Madeireiras (Sindimadeira) estavam buscando alternativas para seu uso, pois era gerado muito mais resíduo de madeira que a quantia utilizada, e a sua sobra estava sendo disposta a céu aberto no ambiente há séculos, provocando a produção de metano, um dos gases causadores do efeito estufa, além de outros problemas de poluição.

Estruturação, Construção e Operação do Projeto

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

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

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

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

Com um investimento total de 78 milhões de Reais, o Projeto Lages Bioenergética entrou em operação em 23 de dezembro de 2003, tornando-se a primeira usina de co-geração da região a converter resíduo de madeira em eletricidade e vapor, e a maior do tipo no Brasil, possui uma capacidade instalada de 28 MW e 25 t/h vapor, cumprindo diretrizes de desenvolvimento sustentável.

A Participação da População no Projeto e Benefícios Trazidos pelo Investimento

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

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

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

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

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

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

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

ANÁLISE CRÍTICA DO ESTUDO DE CASO

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

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

intervenientes nos projetos de desenvolvimento, seja de forma positiva ou negativa à implementação dos mesmos.

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

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

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

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

No contexto de privatização e de participação do capital privado no Setor, a regulação da relação entre os técnicos setoriais e os demais agentes sociais intervenientes direta ou indiretamente nos projetos de desenvolvimento depende da configuração de força entre as partes, ou seja, as respostas do Setor Elétrico brasileiro aos reclamos de abertura à participação externa ocorrerão de acordo com a estratégia de cada empresa atuante no mercado de energia elétrica, mediante avaliação do potencial de organização da população atingida pelos projetos e de articulação das organizações que a representa, como as universidades, os sindicatos, os movimentos sociais, e as organizações não governamentais.

Diante tal contexto, Wunder (2003) defende como forma de participação popular a realização de reuniões públicas. Nestas, ocorre um nivelamento da informação, minimizando assim a coerção exercida pela rationalidade técnica instrumental e da

rationalidade científica sobre o mundo da vida. Quando se realiza a audiência pública, os agentes sociais externos ao projeto e aos estudos correlatos, já tem conhecimento dos impactos sobre seu meio, sobre seu modo de vida, sobre sua comunidade, um fragmento de seu mundo da vida foi problematizado, já se exerceu uma ação comunicativa entre as partes. Esta situação permite que os participantes da audiência pública reconheçam-se como agentes intervenientes no projeto e na avaliação ambiental em desenvolvimento pelo órgão ambiental. A relação de confrontação e interação entre a rationalidade técnica instrumental, o mundo da vida e o processo de subjetivação é fortalecida, reencontrando assim, o equilíbrio entre tais forças sociais.

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

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

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

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

CONCLUSÕES

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

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

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

Verifica-se que, segundo o estudo realizado, o Modelo de Gestão Energética no âmbito Nacional não demonstra congruência com o processo de formulação de políticas públicas participativas, pois a formulação das mesmas ficam prejudicadas e/ou limitadas não oferecendo espaço à participação direta da sociedade.

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

Quanto ao âmbito Estadual, tal afirmação é reforçada em face de inexistência de autonomia dos estados em implementar diretrizes diversas à matriz energética estabelecida nacionalmente. Apesar da crescente conscientização da necessidade de participação cidadã na discussão das políticas públicas a serem implementadas, inseridas em algumas normas e no discurso formal do governo, se evidenciou neste trabalho que a participação direta da comunidade na implementação de políticas públicas, que asseguraria a todos os brasileiros o exercício de seus direitos e consequentemente valorizaria o sentido da cidadania, necessita ser mais bem articulada por parte da Administração Pública, em seus três diferentes níveis: o federal, o estadual e o municipal.

Demonstrou-se ainda, com a apreciação crítica realizada, que a possibilidade de uma inserção social no âmbito das políticas de gestão energética, pode ser encontrada – por mais paradoxal que possa parecer – no espaço de ação reservado à exploração privada. Nesse sentido, o exemplo de envolvimento comunitário na implantação e operacionalização da Usina de Co-geração movida à biomassa em Lages, confirma que o comportamento e a transparência, somados ao compartilhamento das informações junto à população, só faz aumentar as possibilidades de interação social e do diálogo entre as diversas rationalidades intervenientes nos projetos de desenvolvimento, evidenciando maior sustentabilidade aos mesmos.

REFERÊNCIAS

- Agencia Nacional de Energia Elétrica. (2002). *Atlas de energia elétrica do Brasil*. Brasília: ANEEL.
- Ayala, P. A., & Leite, J. R. M. (2002). *Direito ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Barber, B. (1984). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Box, R. C. (1998). *Citizen governance: Leading American communities into the 21st century*. Thousand Oaks: Sage.
- Ministério do Meio Ambiente. (n.d.). *A agenda 21*. Recuperado de <http://www.mma.gov.br>
- Constituição da República Federativa do Brasil*. (1988). Brasília: Senado Federal. Recuperado de <http://www.senado.gov.br>
- Demo, P. Conhecimento moderno: sobre ética e intervenção do conhecimento. Petrópolis: Vozes, 1997.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2003). *The new public service: Serving, not Steering*. New York: M.E.Sharpe.
- Embrapa. (n.d.). *Fontes renováveis de energia*. Recuperado de <http://www.embrapa.gov.br/>
- Jannuzzi, G. M. (2000). *Políticas públicas para eficiência energética e energia renovável no novo contexto de mercado: uma análise da experiência recente dos EUA e do Brasil*. São Paulo: Autores Autorizados,
- John, L., & Campanili, M. (2000). *Brasil pode "sujar" imagem de país limpo*. Recuperado de <http://www.estadao.com.br/editorias/2000/12/16/ger310.htm>
- Leroy, J. -P., Acselrad, H. (2000). Novas Premissas para a Construção de um Brasil Sustentável. In: Rattner, H. (Org.). *Brasil no limiar do século XXI*. São Paulo: EDUSP.
- Naves, R. (2005). Novas possibilidades para o exercício da cidadania. In Pinsky, J., & Pinsky, C. B. *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto.
- Oliveira, O. B. (2005). A participação do administrado no processo administrativo. *Jus Navigandi*, (9)567, Recuperado de <http://jus2.uol.com.br/doutorando/texto.asp?id=6217>
- Palermo, F., & Arantes, P. T. L. (2002). Participação pública: cidadãos, participantes, líderes, seguidores e agentes. In Muniz, J. N., & Gomes, E. C. *Participação social e gestão pública: as armadilhas da política de descentralização*. Belo Horizonte: Segrac.
- Muniz, J. N. (2002). *Participação social e gestão pública: as armadilhas da política de descentralização*. Belo Horizonte: Segrac.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Confederação Nacional da Indústria (2007). *Tributos, os caminhos da reforma tributária*. Revista da Madeira, (18)106. Recuperado de [http://www.tractebelenergia.com.br](http://www.remade.com.br/revistademadeira_materia.php?num=1102&sobject=Tributos&title=Os%20caminhos%20da%20reforma%20tribut%C3%A1ria</p>
<p>Roberts, N. (2004). Public deliberation in an age of direct citizen participation. <i>American Review of Public Administration</i>, (34)4, 315-353. doi: 10.1177/0275074004269288</p>
<p>Sachs, I. (2008). <i>Caminhos para o desenvolvimento sustentável</i> (3a ed.). Rio de Janeiro: Garamond.</p>
<p><i>Lei Complementar Estadual nº 284/2005</i>. (2005). Florianópolis: ALESC.</p>
<p>Scotto, G., Carvalho, I. C. M., Guimarães, L. B. (2008). <i>Desenvolvimento sustentável</i> (3a ed.) Petrópolis: Vozes.</p>
<p>Seguin, E. (2002). Princípio da participação: um enfoque de direito ambiental. In E. C. Gomes, J. N. Muniz. <i>Participação social e gestão pública: as armadilhas da política de descentralização</i>. Belo Horizonte: Segrac.</p>
<p>Tractebel energia S.A. <i>Histórico e responsabilidade social</i>. (n.d.) Recuperado de <a href=)

- Valle, C. E. (1995). *Qualidade ambiental: como ser competitivo protegendo o meio ambiente*. São Paulo: Pioneira.
- Waldman, M. (2005). Natureza e sociedade como espaço de cidadania. In: Pinsky, J., & Pinsky, C. B. *História da cidadania*. São Paulo: Contexto.
- Wunder, R. (2003). Processos de interação social do setor elétrico brasileiro e da legislação ambiental: entre o mundo sistêmico e as racionalidades do mundo da vida. *Desenvolvimento e meio ambiente*, 7, 7-94.
- Yin, R. K. (1989). *Case study research: design and method*. California: Newbury Park.