

Sinergia nas relações entre estado-sociedade-empreendedores: um estudo preliminar sobre a possibilidade de formação de capital social no setor elétrico

Ricardo Luiz Camargo¹

Resumo

O objetivo deste artigo é oferecer uma primeira reflexão sobre possibilidades de estabelecer-se relação sinérgica entre Estado, sociedade e empreendedores que favoreça formação de capital social no setor elétrico. Busca-se apontar como a produção de laços de confiança mútuos facilita a cooperação social, aumentando a responsabilidade e o desempenho desses atores em direção ao desenvolvimento. O objeto do trabalho são as relações entre esses três atores ocorridas durante o processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos, cujo embate político ocorre nas audiências públicas, as quais representam, de fato, a arena do conflito de interesses; nelas constata-se o grau de distanciamento entre os três atores. Associado à abordagem institucional e com o conceito de autonomia inserida, defende-se neste estudo a centralidade do papel do Estado e de sua burocracia na indução dessa relação. O distanciamento do Estado em relação à sociedade e ao mercado não garante nem a autonomia do Estado nem seu potencial transformador.

Introdução

Este trabalho está permeado pela questão geral de como os interesses individuais e de grupo são processados e negociados nas instâncias de mediação política, ou seja, nas instâncias voltadas para a tomada de decisões coletivas (Souza, 1998: p. 54).

Especificamente e utilizando o referencial de sinergia de Evans (1996), este trabalho busca elementos para uma reflexão acerca da questão se nas relações existentes dentro do setor elétrico brasileiro entre Estado, sociedade e empreendedores se constata ou não laços de confiança mútuos que facilitem a cooperação social. Para tanto, parte-se da hipótese de que o grau de intervenção do Estado na mobilização de capital social vai condicionar a existência ou ausência desses laços de cooperação.

Pretende-se ao final do artigo fornecer um quadro preliminar sobre as possibilidades de estabelecer-se sinergia entre esses atores, de modo a favorecer a formação de capital social, que sustente políticas amplas no setor elétrico tendo em vista uma orientação do país em direção ao desenvolvimento.

O objeto de estudo são as relações entre esses três atores ocorridas durante o processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos de geração de energia elétrica, cujo momento de embate político são as audiências públicas, as quais, a despeito de seu caráter meramente informativo e de

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Energia da Universidade de São Paulo, rcamargo@iee.usp.br, tel. 1169739497, Rua Voluntários da Pátria, 3133/casa1/São Paulo/SP 02401-200

esclarecimentos sobre os aspectos ambientais do empreendimento, como determina a legislação, representam, de fato, a arena do conflito de interesses; são também o momento em que se constata o grau de distanciamento entre os três atores.

Com o apoio teórico associado ao conceito de autonomia inserida, argumenta-se neste estudo a centralidade do papel do Estado e de sua burocracia na indução dessa relação tendo em vista a formação de capital social. Esse papel ganha relevância quando se se depara com um ambiente onde há ausência ou escassez desse capital. De acordo com Evans (1996), o distanciamento do Estado em relação à sociedade não garante nem a autonomia do Estado nem seu potencial transformador. Este autor defende a ampliação da autonomia do Estado, o que envolveria tanto a coesão da burocracia como a ampliação da intervenção do Estado na mobilização da ação coletiva. Deste modo, a função do Estado deixaria de ser simplesmente reguladora da interação social e seria muito mais ativa na mobilização de capital social.

O estudo se apóia nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos elétricos que tramitaram ou tramitam no Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo a partir de 1999 até 2002, período que coincide com o recrudescimento da crise de geração de energia e da crise econômica.

1. Referencial teórico: Autonomia Inserida, Capital Social e Sinergia

Os estudos sobre desenvolvimento têm retomado a importância do papel do Estado em induzir esse desenvolvimento ou em bloquear suas possibilidades. Os casos acerca das experiências recentes dos países do sudeste asiático, Japão, Coreia do Sul e Taiwan, que atingiram um rápido desenvolvimento econômico –há menos de trinta anos ostentavam indicadores sociais parecidos com os verificados na África e hoje possuem indicadores iguais, ou melhores, a de países europeus–, são os que melhor demonstram o papel central desempenhado pela burocracia do Estado, cujas características envolvem a tradição weberiana relacionada à meritocracia, carreiras de longo prazo, senso de dever e lealdade. Em situação oposta, os estudos também identificam o desempenho pífio do Estado em outros países como um dos elementos importantes na cadeia de causas do fracasso nos níveis de desenvolvimento, como é o caso do Zaire e Nigéria, na África (Evans, 1995).

A análise do sucesso dos países que alcançaram, ou não, níveis altos de desenvolvimento encontrou na abordagem centrada no conceito de autonomia de Estado uma resposta às causas do sucesso, ou mesmo do insucesso (Evans, 1995). Nos casos estudados, a variável considerada é a atuação do Estado e de sua máquina burocrática como ator na elaboração de políticas públicas e seu grau de inserção e conexão com a estrutura social circundante (autonomia inserida) combinada com de burocracia “weberiana”. Onde essa combinação era positiva, foi também positiva a curva de desenvolvimento. Ao contrário, onde a

combinação foi negativa, foi negativa também a curva do desenvolvimento. O caso brasileiro é um intermediário, pois, segundo Evans, aqui se encontram características de autonomia inserida, mas também de relações de captura do serviço público.

Nesses estudos, a hipótese focal é de que instituições fortes condicionam os melhores resultados nos níveis de desenvolvimento industrial dos países. Além desse, um outro foco de pesquisa vem ocorrendo e está associado à presença, ou não, de capital social em determinada região ou país. Segundo Putnam (2000), capital social pode ser definido como um conjunto de laços e normas de confiança e reciprocidade contidas numa comunidade que facilitam a produção de capital físico e capital humano. Essa linha de estudos privilegia a identificação dessa presença como fator explicativo para o sucesso ou insucesso de políticas públicas.

Para Putnam (2000), a existência de capital social, isto é, laços de confiança consubstanciados em maior participação nas associações cívicas, está correlacionada, no caso italiano, e explica o alto nível de desempenho econômico alcançado pela região norte em relação ao sul do país. Para esse autor (Putnam, 1996), as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático. Com isso, o autor defende a noção de complementaridade entre a burocracia de Estado e as iniciativas coletivas.

Como a existência de capital social em dada comunidade ou sociedade é algo que se constrói em anos, ou até mesmo séculos, os estudos de Putnam colocam um grau de inexorabilidade da condição de subdesenvolvimento daquelas regiões que não possuem capital social, como é o caso da grande maioria dos países do Terceiro Mundo, aí incluso o Brasil. Em resposta, Evans et al (1996) apontam para a possibilidade de indução na construção desse capital social; para tanto, e em complemento e em crítica a Putnam, os autores vêem nas instituições públicas um papel central nessa empreitada. Combinando o conceito de autonomia inserida com a abordagem histórico-cultural de capital social, desenvolvida por Putnam, os autores mostram como uma relação sinérgica (ação simultânea de diversos órgãos para a realização de uma função) entre Estado e sociedade pode produzir capital social:

Se sinergia é um resultado que depende da existência anterior de configurações sociais e culturais historicamente enraizadas em culturas e sociedades particulares, daí ela pode estar bem fora do alcance da maioria dos grupos. A perspectiva da construtibilidade é mais otimista. Sinergia torna-se uma possibilidade latente para a maioria dos contextos, esperando ser trazida para a vida pelos empreendimentos institucionais. [...] Se as possibilidades de construção existem, elas deverão ser exploradas (Evans et al, 1997: 189-190).

Assim, o setor público deve incorporar a construção de civismo comunitário como elemento do seu trabalho. Além disso, dependendo de sua ação, o Estado tanto pode construir ou dar as bases para a

construção de capital social como pode, por um instante, destruir o que existia ou o que foi construído. Evans et al (1996) apontam, por exemplo, o caso da Rússia pós-socialista que, ao contrário da China, destruiu a antiga associação de carpinteiros após a venda da estatal de reflorestamento para empresas estrangeiras produzindo efeitos perversos do ponto de vista econômico. No caso chinês, a manutenção das relações entre o aparato do Estado e as pequenas empresas locais dos municípios e vilas rurais acabaram produzindo uma boa base de sustentação para a transição de um regime para economia orientado pelo mercado.

Essas abordagens que apregoam o resgate da centralidade do papel do Estado no desenvolvimento industrial (econômico) são uma resposta às teorias que vêem na relação entre Estado e sociedade (negócios, mercado) um amplo campo para comportamentos de captura e carona, e para cujos efeitos perversos conduziram a propostas de redução do papel do Estado ao mínimo possível (Maxfield, 1997). Não sem efeito que as propostas que surgiram no bojo dessas teorias conduziram a privatização indiscriminada de empresas estatais, de transferência de atividades para a esfera privada na maioria dos países do Terceiro Mundo, mas cujos resultados pouco contribuíram para a redução dos comportamentos associados ao clientelismo. Pior, destruíram porções significativas de capital social e desmantelaram conhecimentos técnicos estabelecidos.

A abordagem teórica adotada neste artigo parte do pressuposto de que as instituições importam no estudo das possibilidades de desenvolvimento dos países. Contrariamente ao ponto de vista segundo o qual as instituições apenas importam para reduzir as incertezas, facilitando as transações no mercado, este artigo se sustenta na premissa de que, em sociedades nas quais prevalecem instituições fortes, o capital social é promovido e o desempenho é positivo ao desenvolvimento.

Parte-se, pois, de uma perspectiva teórica que privilegia o papel das instituições públicas no desenvolvimento capitalista.

Dois conceitos são fundamentais para esta reflexão, o de autonomia inserida (*embedded autonomy*) e capital social, desenvolvidos por Evans et al (1996). Ambos os conceitos são tratados neste artigo sob a abordagem institucional da ciência política.

Assumir a centralidade do papel do Estado no fomento de uma relação sinérgica com o mercado e a sociedade representa ir de encontro a dois desígnios negativos defendidos pela literatura recente sobre o papel do Estado e sua relação com o mercado.

O primeiro deles é que essa aproximação entre ambos conduziria a um comportamento de captura do agente público em benefício do privado. Isso porque, do ponto de vista público, como afirmava Weber, essa relação poderia ser uma ameaça à autonomia do Estado e às normas sociais. Contudo, a possibilidade de

captura é o horizonte apregoado pela literatura correspondente à abordagem da escolha racional, para a qual evitar essa captura significava a diminuição do papel do Estado na economia. Seguindo essa perspectiva, boa parte das políticas desenvolvidas pelos países foi de um esforço para reduzir o papel do Estado. Os resultados dessa política, principalmente em países do terceiro mundo, atestam a ineficácia dessa medida.

Um segundo desígnio, apontado por Putnam (1996), é a inexorabilidade da condição de sociedades sem capital social em permanecer infinitamente na situação presente, dada sua história de ausência desse componente. Essa é a realidade de quase todos os países do terceiro mundo, onde são escassas as redes, normas de confiança que facilitam a coordenação e cooperação para benefícios mútuos. Contra essa predestinação, defende Evans et al (1997) a possibilidade de construção de ambientes institucionais propícios para produção de capital social.

Nesse sentido, o Estado assume papel central por meio de uma burocracia forte nas características descritas por Max Weber. Um requisito fundamental para o estabelecimento dessas relações é a existência de instituições fortes e autônomas. Com isso, nem o Estado, nem o mercado, nem a sociedade perdem suas características.

Evans et al (1996) sustentam a idéia do papel central das instituições na formação de capital social, por meio de uma sinergia na relação entre Estado e sociedade, quando na implementação de programas de desenvolvimento social. Essa centralidade apóia-se na autonomia do Estado, com o conceito de autonomia inserida, a qual representa a existência da combinação da burocracia weberiana com uma intensa conexão com a estrutura social circundante (Evans, 1995: 50). Ao contrário de Weber, contudo, Evans defende a união das esferas pública e privada. Enquanto Weber afirmava que essa relação seria uma ameaça à autonomia do Estado e das normas sociais, Evans afirma que a relação “sinérgica” (ação simultânea de diversos órgãos para a realização de uma função) entre o público e o privado é essencial para otimizar a própria intervenção do Estado na formulação de políticas e na estruturação do mercado.

A melhor medida da relação entre Estado e capital privado, visando o desenvolvimento industrial, ocorre quando combina-se uma forte tradição burocrática entre os agentes públicos com uma relação, não de captura, mas de cooperação e confiança, junto ao setor privado. Assim, o Estado é dotado de autonomia porque exerce a autoridade por meio de um rígido aparato burocrático, e possui inserção no setor privado quando se estabelecem laços e normas informais de confiança que asseguram cooperação para o alcance dos objetivos de política econômica (Fernandes, 2001). Desse modo, por meio da intervenção direta do Estado, da existência de instituições sólidas inseridas no cotidiano da sociedade e conectadas a demandas sociais cotidianas, e de uma burocracia coesa e coagida pelo “espírito de corpo” seria possível fornecer os

bens públicos. Esta combinação, entre coesão burocrática interna e inserção do Estado, é chamada por Evans de “autonomia inserida”.

2. A atual relação antagônica entre Estado, sociedade e empreendedores

Atualmente, há um curioso descompasso entre a urgência requerida para implantação de empreendimentos energéticos, especificamente os de geração de energia elétrica e de transmissão, e o tempo de tramitação no âmbito do órgão ambiental dos projetos desses empreendimentos para obtenção de licença ambiental prévia.

A expedição de uma licença ambiental para usinas de grande porte pode levar de 12 a 36 meses. A opinião de um executivo de uma das mais importantes empresas multinacionais do setor estabelecidas no Brasil aponta para uma solução do problema: “Se não houver uma harmonização nos processos decisivos de viabilização de projetos, o país corre sérios riscos de enfrentar novo racionamento de energia”.

De fato, é longo o percurso para a obtenção de licença ambiental; os procedimentos de análise são minuciosos e são necessários estudos de impacto ambiental com amplitude e rigor de tamanha ordem que para sua elaboração muitos empreendedores contratam empresas especializadas nessa atividade, requerendo também equipes numerosas que abrangem os vários ramos do conhecimento.

Além de demandar tempo, o processo de licenciamento demanda grandes somas de recursos financeiros. No entanto, o que escapa na percepção do empreendedor é a necessidade de prazos para que a avaliação do projeto, em tese, ocorra sob todos os seus aspectos, além dos técnicos e ambientais, incluindo os sociais. Essa percepção enviesada também esteve, e ainda permanece, presente nos órgãos públicos do setor elétrico (Lemos, 1999).

A crise de geração de energia que abateu o país, associada à crise econômica crônica, evidencia mais ainda o papel desempenhado pelo processo de licenciamento ambiental de empreendimentos elétricos. Há a necessidade de aumento da capacidade de geração elétrica, cuja resposta do governo federal tem sido o programa para instalação de usinas termelétricas a gás natural.

Para viabilizar-se essa política, segundo o próprio governo, o processo de licenciamento deve acompanhar essa urgência. E é sobre essa percepção que o governo federal está elaborando uma proposta para agilizar o processo de licenciamento de projetos energéticos como forma de estimular investimentos na área e, assim, responder à crise de energia de que vem sofrendo o país.

Contudo, os atropelos no planejamento advindos da crise de energia e a urgência de resposta a essa crise podem esconder um problema presente no processo de licenciamento ambiental: o distanciamento existente entre os três atores desse processo, Estado, empreendedor e sociedade.

Segundo o mesmo executivo daquela empresa de energia, outro ponto que atrapalha a agilização do processo ambiental é a falta de comunicação entre os órgãos ambientais e os empreendedores. Diz mais, se também não houver uma harmonização nos processos decisivos de viabilização de projetos, o país corre sérios riscos de enfrentar o racionamento de energia.

Do ponto de vista do órgão ambiental, entretanto, além do número excessivo de processos, existem muitos estudos de impacto ambiental com problemas em sua concepção, o que acaba exigindo um constante pedido de novas informações; muitas vezes, os empreendedores omitem informações centrais quanto ao impacto ambiental de seus projetos.

Do ponto de vista da sociedade, manifestado principalmente nas audiências públicas, é o excessivo tecnicismo dos estudos e dos relatórios de impactos, os quais, segundo a legislação, deveriam ser redigidos de forma a alcançar o entendimento dos cidadãos em geral (Ronza, 1998).

É durante a realização da audiência pública, uma das etapas no processo de licenciamento ambiental, que se configura, de fato, o distanciamento entre os três atores. A audiência pública é definida pelas Resoluções Conama 001/86 e 009/87 como um mecanismo institucional formal de participação pública no processo de avaliação ambiental dos empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental. Sua realização se dá após a conclusão do EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental –, e tem como finalidade a discussão desses documentos, dirimindo dúvidas da população sobre o empreendimento e seus impactos, bem como o recolhimento de críticas e sugestões. As discussões na audiência pública devem ainda subsidiar o parecer técnico final do órgão licenciador ambiental na concessão ou não da Licença Prévia Ambiental (Lemos, 1999).

Embora a audiência pública tenha essa concepção definida pela legislação, nos empreendimentos energéticos ela transforma-se em verdadeira arena onde há o conflito de interesses; elas representam o momento do embate político. Dada sua capacidade potencial de influenciar o parecer final, a audiência pública é “arena” de disputas políticas, sendo um espaço de confronto das diferentes concepções e, ao mesmo tempo, o espaço para a tentativa de resolver institucionalmente os conflitos.

E isso ocorre por variadas causas. A primeira delas é de serem as audiências públicas a única forma de participação da sociedade nas questões relativas não só ao meio ambiente, mas também às questões energéticas. As informações sobre o projeto de empreendimento em avaliação não são, na maioria dos casos, completas, ou estão em linguagem distante do entendimento comum.

A estratégia do empreendedor é mais de cooptar simpatizantes para o projeto do que fornecer os elementos para sua avaliação; por isso jogam papel decisivo as táticas para a realização da audiência –

segundo a legislação, a responsabilidade pela realização da audiência é toda do empreendedor, cabendo a ele todas as despesas, locação de local para sua realização, organização do evento etc.

Assim, são contratadas pelo empreendedor pessoas da região do futuro empreendimento para integrarem o grupo de apoiadores do projeto que, vestidas com camisetas com dizeres de apoio, manifestam-se a cada fala dos oradores, vaiando os opositores e aplaudindo os que se manifestam a favor. Além disso, não é fato raro a cooptação de pessoas influentes da região para o projeto, muitas vezes oferecendo a elas uma visita às instalações de outros empreendimentos, às vezes até mesmo no exterior do país.

Por outro lado, a manifestação daqueles que são contrários ao empreendimento ocorre fundamentada nas informações trazidas por ambientalistas. Quando estão convictamente contra um projeto, os ambientalistas jogam um papel também de cooptação para a sua causa, estando também as questões técnicas relativas ao projeto em segundo plano.

Em uma audiência pública de projeto de usina termelétrica a gás natural, na região do Vale do Paraíba, no Estado de São Paulo, por exemplo, ao mesmo tempo em que um ambientalista criticava a instalação da usina numa região com escassez de ventos, o que poderia impedir a dispersão da fumaça produzida, ele defendia que se construísse uma usina eólica na região.

O processo de licenciamento ambiental, manifestado com maior evidência na audiência pública, aponta para o problema de descompasso entre a necessidade dos investimentos no setor de energia e outros interesses, no que a questão ambiental é um desses interesses. Mas a abrangência desse descompasso atinge o setor de energia. Mais precisamente, o descompasso é conseqüência do distanciamento verificado internamente ao Estado, entre os órgãos formulador e regulador do setor energético e o órgão ambiental, e verificado nas relações do Estado com a sociedade e empreendedores, e vice-versa (mercado/negócios). O baixo nível de capital social, isto é, de laços de confiança e fidelidade mútuos existente no setor é uma das causas desse distanciamento.

O planejamento do setor elétrico brasileiro, historicamente, tem um caráter centralista e fechado, mesmo após a reestruturação ocorrida nos anos 90 e que continua até hoje com a entrada de capital privado, em sua maioria internacional (Sauer et al, 2002). Esse caráter centralista do setor elétrico sofrerá, no processo de licenciamento ambiental de seus projetos, pressões para a discussão ampliada das bases de seu planejamento.

Em vista desse histórico de centralismo, o órgão ambiental não tem a capacidade técnica aprimorada para a avaliação dos projetos, estando pois sob a possibilidade de influência, senão externas, mas internas ao próprio Estado, dos órgãos do setor elétrico.

O setor elétrico e o setor ambiental, hoje, consubstanciam-se naqueles de importância crucial para o desenvolvimento econômico e social do país. Ambos estão diante de um desafio que, ao mesmo tempo, também pode ser considerado como um dilema: estabelecer as bases para que as necessidades de maior potencial de geração elétrica, hoje associado com a construção de usinas termelétricas a gás natural, sejam satisfeitas segundo rigorosos procedimentos ambientais, que considere, antecipadamente, todas as externalidades ambientais, sociais e econômicas dos empreendimentos a partir da discussão pública, com maior participação da sociedade em todas as fases e instâncias.

3. A crise de energia

É bastante evidente a recente crise no abastecimento de energia elétrica que vem se abatendo sobre o país, cujo fato inaugural foi o apagão de 1999 e cujo ápice foi no outono de 2001. Associada a uma conjuntura de desaceleração econômica crônica, a crise de energia colaborou para que os índices sociais alcançassem patamares alarmantes.

Como resposta imediata à crise, o Governo Federal criou a Câmara de Gestão de Energia, encabeçada por um ministro que foi, emergencialmente, deslocado da Casa Civil da Presidência da República, sem possuir qualquer laço de afinidade com a questão energética, principalmente com o setor elétrico. Isso não causaria espanto se o país não tivesse vivido, desde 1991, seu início, e desde 1995 com mais força, uma profunda reestruturação no setor, cuja maior ênfase foi a transferência dos serviços de geração, transmissão, distribuição e comercialização do setor público para o setor privado.

Embora essa transferência ocorresse sem a prévia presença de um marco regulatório, outras medidas no âmbito da reestruturação foram a criação, em 1997, da Agência Nacional de Energia Elétrica, órgão regulador do setor, do Operador Nacional do Sistema, entidade privada de controle da distribuição de energia, e do Mercado Atacadista de Energia.

Em 2001, ano em que o racionamento foi iniciado, seria bem provável que todas as entidades criadas para a gestão do setor estivessem, senão plenamente, pelo menos em condições para antecipar a crise, tomando medidas apropriadas, juntamente com o Ministério das Minas e Energia, para evitar seus efeitos.

No entanto, foi criado pelo poder Executivo federal a Câmara de Gestão da Energia para atuar especificamente no combate à crise. Apesar de inúmeros estudos sobre a iminência da crise em face da situação crítica dos reservatórios das usinas hidrelétricas, responsáveis pela geração de 90% de energia elétrica do país, que estavam muito abaixo do limite mínimo esperado para um período de seca, ocasionada pela geração de energia além de seus limites das usinas para suprir a demanda, efeito portanto de uma falta de planejamento para o setor e de investimentos, a primeira medida da Câmara foi identificar em São Pedro o culpado pela situação dos reservatórios, embora a quantidade de chuvas que ocorreram estivesse

dentro das médias históricas e que os reservatórios das usinas são projetados para suportar período de baixa pluviosidade de até cinco anos seguidos.

A outra medida, mais drástica, foi um plano de racionamento baseado em limites estabelecidos para cada consumo, acima do qual haveria uma sobretarifa e, em caso de reincidência, o corte no fornecimento. Evidentemente, a solução foi tomada no organismo criado, à margem das instituições existentes.

Em seguida, deu-se prosseguimento à implantação do Plano Prioritário de Termelétricas para incremento de oferta de energia, cujo objetivo era de construir 49 usinas. No entanto, o plano vem sofrendo algumas baixas pois, entre outras razões, o período de chuvas proporcionou um alívio no nível dos reservatórios, o que acabou por reduzir os preços de energia no mercado, inviabilizando a efetivação de negócios no setor de termelétricas.

Contudo, a história do setor de energia no Brasil não se restringe aos acontecimentos dos últimos dez anos. Essa década, de fato, é marcante quanto ao redirecionamento que seguiu o setor, agora majoritariamente em mãos do setor privado, principalmente internacional. Mas o setor, ainda hoje, possui como característica de origem um forte viés centralizador que vem sobrevivendo aos regimes políticos desde os anos 30, período que marcou a guinada brasileira para a industrialização substituidora de importações. Como apontado por Lemos (1999):

Durante cerca de vinte anos, o Setor Elétrico teve em suas mãos o controle total sobre as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e ambientais no interior dos seus espaços de ação. Isso não quer dizer que tenha havido uma preocupação real ou mesmo suposta com as questões ambientais e sociais nas suas ações e atividades; ao contrário, o que havia era um poder real (e inquestionável) de intervenção sobre o espaço regional.

Essa centralização significou e tem significado um obstáculo para a participação de amplos setores da sociedade nos destinos do setor. A porção mais evidente desse obstáculo pode ser apontada nas usinas hidrelétricas planejadas e construídas até hoje, que resultaram em 34.000 km² de terras inundadas para formação dos reservatórios, e na expulsão – ou “deslocamento compulsório” – de cerca de 200 mil famílias, todas elas populações ribeirinhas diretamente atingidas.

Enquanto a alternativa hidrelétrica era sempre apresentada como fonte de energia limpa, renovável e barata, e cada projeto era justificado em nome do interesse público e do progresso [...] As obras promoveram o deslocamento forçado dessas populações acompanhado por compensações financeiras irrisórias ou inexistentes; o processo de reassentamento, quando houve, não assegurou a manutenção das condições de vida anteriormente existentes (Bermann, 2002: 43).

4. À guisa de conclusão: o Setor elétrico e o meio ambiente e ampliação de espaços institucionais

Como em outros setores, o setor de energia também vem sofrendo pressões advindas de um duplo processo. O primeiro deles é o da consolidação da democracia no país, que tem representado um alcance de seus princípios em vários âmbitos e circunstâncias, não só se circunscrevendo aos períodos eleitorais. O segundo diz respeito ao estabelecimento e maior *enforcement* da legislação ambiental, e da Política Nacional do Meio Ambiente, a partir de meados dos anos 80, com a criação do Conama e de suas resoluções e de órgãos ambientais em estados e municípios. Cada vez mais, é reivindicada também no setor elétrico a criação e expansão dos espaços de participação no planejamento global.

Se a participação no planejamento global do setor ainda não é possível, ela vem ocorrendo, mesmo que de forma parcial, por ocasião do processo de licenciamento ambiental de cada um dos empreendimentos energéticos e com alcance restrito. Essa participação ocorre de forma mais evidente quando da realização da audiência pública, um dos procedimentos da cadeia de avaliação ambiental dos projetos de empreendimentos elétricos.

No caso do setor elétrico brasileiro, a Política Nacional do Meio Ambiente, por meio do procedimento de licenciamento, forneceu o primeiro passo (embora pequeno) no sentido de uma abertura do planejamento setorial à discussão pública. Embora incipiente, esta abertura permitiu que, ao longo do tempo e ao sabor das lutas e conquistas dos movimentos sociais organizados, alguns avanços fossem alcançados a partir deste passo inicial (Lemos, 1999).

A possibilidade de abertura do setor elétrico para abranger a participação de outros atores além daqueles que estão diretamente vinculados com o setor está se construindo não a partir de uma ação deliberada do setor, isto é, de dentro para fora, mas como resultado das pressões externas, e um dos caminhos utilizados é o processo de licenciamento ambiental, especificamente, as audiências públicas.

Embora as audiências tenham um caráter jurídico meramente informativo, a experiência demonstra que elas têm sido “ressignificadas” pela sociedade tornando-se o momento de efetivo embate político, quando estão sobre a “mesma mesa” Estado, sociedade e empreendedor.

A ressignificação das audiências públicas como momento para o embate político não é compartilhada pelos três lados, Estado, empreendedor e sociedade. Se o é, é de uma forma cujo entendimento é diferenciado segundo o ponto de vista.

A legislação acerca dos documentos que devem ser objeto de discussão, os Relatórios de Impacto Ambiental – RIMA, diz que esses documentos devem ser elaborados e redigidos de forma que possam ser

plenamente entendidos por um público geral, não necessariamente afeto das questões técnicas ali presentes.

Contudo, tem sido comum a utilização pelos empreendedores de extensos relatórios que nada informam sobre o empreendimento em discussão. Pelo contrário, tornam-se instrumentos de uma tática de diversionismo, deslocando a discussão para assuntos distantes do foco do empreendimento. Além disso, são utilizados outros subterfúgios para esse intento diversionista: a contratação pelos empreendedores de grandes grupos de pessoas para desempenharem o papel de apoiadores do projeto durante a realização das audiências; cooptação de figuras ilustres da região de localização do empreendimento de variadas formas etc. Do ponto de vista do órgão ambiental, a audiência ainda é compreendida como mero procedimento no longo processo de licenciamento.

Segundo estudo do Ministério do Meio Ambiente, citado por Furriela (2002), a experiência acumulada desde a Resolução Conama 001/86 demonstra que a audiência pública tem sido pouco explorada na prática de avaliação de impacto ambiental e que, por si só, não é capaz de efetivar a participação social no processo de tomada de decisão quanto ao licenciamento ambiental de atividades modificadoras do meio.

Segundo Furriela (2002), algumas limitações da audiência pública como instrumento de participação dizem respeito a que grande parte das audiências só se realiza depois da conclusão do Estudo de Impacto Ambiental – EIA. Em muitos casos isso pode implicar grandes desembolsos desnecessários por parte do empreendedor e do Estado. As audiências são marcadas pela polarização das discussões nas quais se contrapõem partes numa “luta” que buscam, a todo custo, “vencer” uma disputa. O movimento ambientalista e outros movimentos sociais representados nesses atos públicos em sua maioria desconhecem o instrumento EIA/RIMA e têm dificuldade em empreender uma análise técnica desses documentos, além disso têm dificuldades financeiras para acompanhar referidos processos.

As audiências são realizadas, muitas vezes, após a decisão política acerca do assunto em discussão já ter sido tomada. Acabam sendo, muitas vezes, simples cumprimento de uma etapa de um processo burocrático. Os tomadores de decisão nem sempre estão presentes às audiências, as quais deveriam servir para seu esclarecimento para uma tomada de decisão justa. É bastante freqüente a manipulação política das populações envolvidas por parte dos empresários, políticos e interessados num apoio ao empreendimento ou questões sob discussão.

Ainda, segundo Rodrigues (1997) citado por Furriela (2002), apesar desses pontos negativos, “existe potencialidade da audiência pública permitir o debate e a discussão dos rumos da gestão ambiental suplantando os riscos anteriormente citados, e que, portanto, merecem ser enfrentados”.

Tendo em vista a crise energética que acomete o país, cuja resposta não se encontra em soluções isoladas, mas naquelas que sejam resultado da interconexão entre Estado, sociedade e mercado (empreendedores, investidores etc.), a assunção deste artigo é de que essa interconexão pode ser subsidiada pela institucionalização de canais efetivos de participação. A audiência pública é um desses canais, porque pode constituir-se um dos elementos centrais de articulação para construção de capital social, pré-requisito essencial para a construção das soluções. Nesse aspecto, o papel desempenhado pelo Estado, seja pelos órgãos ambientais ou por aqueles ligados diretamente ao setor de energia, é o ponto crucial para isso.

5. Bibliografia

- BERMANN, C. *Energia no Brasil: para quê? Para quem? Crise e alternativas para um país sustentável*. 1. ed. São Paulo: Livraria da Física/ FASE, 2002. 140 p.
- EVANS, P. et al. *Bringing the state back in*. New York: Cambridge University Press. 1985.
- EVANS, P. *State-society synergy: government and social capital in development*. Berkeley: University of California. 1996.
- FERNANDES, A. S. A. O conceito de capital social e sua aplicação na análise institucional e de políticas públicas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 25. *Anais*. Campinas, 2001. POP26 p. 1 a 15.
- FERRER, J.T.V. *Política e gestão ambiental: a audiência pública, uma nova fronteira nos espaço-cidadão período de 1988 a 2001*. São Paulo, 2002. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental - Procam/ USP.
- FURRIELA, R. B. *Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente*. São Paulo: Annablume/ Fapesp, 2002.
- LEMOS, C. F. de. *Audiências públicas, participação social e conflitos ambientais nos empreendimentos hidrelétricos: os casos de Tijuco Alto e Irapé*. Rio de Janeiro, 1999. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- MAXFIELD, S. et al. *Business and the state in developing countries*. Ithaca: Conerll University Press, 1997.
- PUTNAN, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- PUTNAN, R. *Bowling alone*. The collapse and revival of american comunity. Nova York: Simon and & Schuster, 2000.
- RONZA, C. *A política de meio ambiente e as contradições do Estado: a avaliação de impacto ambiental em São Paulo*. São Paulo, 1998. Dissertação (Mestrado). Instituto de Geociências, UNICAMP.

SILBERMAN, B. S. *Cages of Reason: the rise of the rational state in France, Japan, the United States, and Great Britain*. Hicago: The University of Chicago Press. 1993.

SAUER, I. et al. Problemas e desafios do setor elétrico brasileiro: crise da energia ou crise do modelo? In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENERGIA. *Anais*, Rio de Janeiro, 2002.

SOUZA, C. Pesquisa em administração pública: uma agenda para o debate. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 4, p. 43-61, 1998.