

Roni Wunder

**O Grupo de Estudos Multidisciplinares da
Usina Hidrelétrica de Salto Caxias:
uma avaliação institucional do Setor
Elétrico Brasileiro e da Legislação
Ambiental no Brasil**

Dissertação para o Curso de Mestrado
em Sociologia das Organizações, Setor
de Ciências Humanas, Letras e Artes,
Universidade Federal do Paraná –
UFPR.

Orientador: Prof. Dr. Dimas Floriani

Curitiba
Fevereiro de 2003



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
Rua General Carneiro, 460 - sala 907 - 9º andar Telefax: 360-5173

Ata referente à sessão pública de defesa de dissertação para obtenção de título de Mestre, a que se submeteu o aluno RONI WUNDER.

Aos vinte e um de março de dois mil e três, às 14:00 horas, na sala de reuniões do mestrado - 9º andar do Ed. D. Pedro I, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, foram instalados os trabalhos da Banca Examinadora constituída pelos seguintes Professores Doutores: Dimas Floriani -Orientador (UFPR), Álfio Brandenburg (UFPR) e Roseli Maria Rocha dos Santos (UFPR), designada pelo Colegiado do Curso de Pós-Graduação em Sociologia, para a sessão pública de defesa de dissertação intitulada "O GRUPO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES DA USINA HIDRELÉTRICA DE SALTO CAXIAS: uma avaliação institucional do setor elétrico brasileiro e da legislação ambiental no Brasil", apresentada por Roni Wunder. A sessão teve início com a apresentação oral do aluno sobre o assunto desenvolvido, tendo o Professor Doutor Dimas Floriani, na presidência dos trabalhos, concedido a palavra a cada um dos examinadores, para sua argüição. Em seguida, o aluno apresentou sua defesa. Na seqüência, o Professor Doutor Dimas Floriani, retomou a palavra para fazer suas considerações. Na continuação, a Banca Examinadora reunida, decidiu pela APROVAÇÃO do candidato, atribuindo-lhe os seguintes conceitos: o Professor Doutor Dimas Floriani (orientador), conceito A; Prof. Dr. Álfio Brandenburg, conceito A e a Profª Drª Roseli Maria Rocha dos Santos, conceito A. Em seguida o Senhor Presidente declarou APROVAÇÃO COM, conceito final A, o aluno Roni Wunder, que recebeu o **Título de Mestre em Sociologia**, área de concentração **Sociologia das Organizações**. Encerrada a sessão, eu, Sueli Helena Andolfato de Sales, secretária, lavrei a presente ata, que vai assinada pelos membros da Banca Examinadora e pelo Candidato.

Prof. Dr. Dimas Floriani -Orientador (UFPR) Dimas Floriani

Prof. Dr. Álfio Brandenburg (UFPR) Álfio Brandenburg

Profª Drª Roseli Maria Rocha dos Santos (UFPR) Roseli Maria Rocha dos Santos

Roni Wunder Roni Wunder

AGRADECIMENTOS

Sou muito grato a diversas pessoas que fizeram com que essa dissertação se tornasse realidade, mas devo expressar especial gratidão e agradecimento ao meu orientador, Professor Dimas Floriani que, mesmo bastante atarefado com suas atividades acadêmicas, destinou parte de seu tempo e atenção para minhas reflexões. Também agradeço muito a tolerância e o companheirismo de minha esposa, Tatiana, que me passou força e tranquilidade em momentos de dúvidas e de intensa produção intelectual. Por fim, agradeço aos meus pais, Elio e Marli, pelo empenho em disponibilizar para os filhos educação de boa qualidade e pelo sempre manifesto apoio para que continuemos a nos qualificar profissional e intelectualmente. A todos vocês.....muito obrigado.

Resumo

O presente trabalho propõe uma reflexão sobre o Setor Elétrico brasileiro e a legislação ambiental no Brasil com relação ao estabelecimento e funcionamento de processos de interação social quando da implementação de projetos de desenvolvimento. A integração dos agentes sociais intervenientes nos projetos de desenvolvimento, como usinas hidrelétricas, por exemplo, é um aspecto de difícil resolução, haja vista que requer o reconhecimento mútuo sobre a importância dos interesses manifestados e sobre a legitimidade de ação dos participantes da interação. Para refletir sobre o tema, utilizaram-se principalmente conceitos teóricos de HABERMAS e TOURAINE, que abordam a questão da racionalidade técnica instrumental, o mundo da vida e o processo de formação do indivíduo (subjetivação). O contexto histórico comporta as décadas de 1980 e 1990, quando a legislação ambiental foi aperfeiçoada para regulamentar o processo de licenciamento ambiental e o Setor Elétrico brasileiro desenvolveu uma importante discussão acerca da necessidade de fortalecer os vínculos com o restante da sociedade, notadamente com os agentes sociais historicamente antagônicos. Por fim, a discussão sobre processos de interação social ganha materialidade com a experiência do Grupo de Estudos Multidisciplinares da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias/ GEM-CX (PR), um espaço de discussão e deliberação coletiva que agregou aproximadamente 140 instituições e que definiu o formato e a forma de implementação dos 26 programas ambientais desse projeto hidrelétrico. Sobre o GEM-CX é realizada uma avaliação institucional, identificando as possibilidades de ação dos participantes tendo como norte a problematização do mundo da vida da população diretamente atingida pela Usina Hidrelétrica de Salto Caxias e o desenvolvimento do processo de subjetivação, ou seja, da afirmação do indivíduo frente ao mundo sistêmico.

Abstract

The text proposes a reflection about Brazilian Electric Sector and the environmental legislation in Brazil with regard to establishment of social interaction process during the implementation of development projects. The interaction among the social agents who works in development projects, like hydroelectric power plants, is a difficult aspect to resolve, because it request a mutual recognize of the importance of de interests exhibited and about the legitimate action of the participants in the interaction. To discourse about this theme, the author use the concepts developments by HABERMAS and TOURAINE, like rational action, vital word and the construction individual process. The historic context happened in 80's and 90's, when the legislation was incremented to regulate the environmental licensing process and the Electric Sector carried out an important discussion about the necessity of approximating with the rest of the society, mainly the population who is directly affect by the projects. Finally, the discussion goes to the Grupo de Estudos Multidisciplinares da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias/ GEM-CX, a collective discussion and deliberation space, where the 26 environmental projects of Salto Caxias HPP were the main point to be defined. GEM-CX was evaluated in its institutional level, with the objective to show the possibilities of action that the participants had in the direction of the vital world and the development of the individual construction process, or the individual affirmation in opposite of the systemic world.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
1. Delimitação do tema	01
2. Objetivo	06
3. Problema	07
4. Hipótese	08
5. Abordagem preliminar	10
6. Estrutura do texto	12
7. Levantamento de dados	16
8. Justificativa	18
CAPÍTULO 1 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	21
1. Jürgen Habermas e a relação entre o mundo sistêmico e o mundo da vida	22
2. Alain Touraine e o duplo sentido da modernidade: racionalidade e subjetivação	26
3. Uma perspectiva conciliadora entre os saberes	30
CAPÍTULO 2 – PROCESSOS DE INTERAÇÃO NO ÂMBITO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO	37
1. Breve histórico do Setor Elétrico brasileiro nas décadas de 1950 a 1980	39
2. A Reflexão do Setor Elétrico brasileiro sobre processos de interação, os primeiros anos da década de 1990	53
CAPÍTULO 3 - PROCESSOS DE INTERAÇÃO ESTABELECIDOS PELA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL	66
1. O processo de licenciamento ambiental	67
2. Avaliação crítica sobre os dispositivos da legislação ambiental	73
2.1 <i>O Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental</i>	75
2.1.1 <i>O diálogo entre saberes: as usinas hidrelétricas e os povos indígenas do rio Tibagi</i>	83
2.2 <i>A audiência pública</i>	88
2.2.1. <i>A experiência das reuniões públicas</i>	91
CAPÍTULO 4 - O GRUPO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES DA USINA HIDRELÉTRICA DE SALTO CAXIAS/ GEM-CX	96
CONCLUSÃO	113

INTRODUÇÃO

1. Delimitação do tema

O tema dessa dissertação de mestrado se atém ao Setor Elétrico brasileiro e à legislação ambiental no Brasil em relação à constituição e funcionamento de processos de interação social entre a população, e suas entidades representativas, e os técnicos setoriais quando da implementação dos projetos de desenvolvimento, ou seja, usinas termelétricas, redes de transmissão e de distribuição e, principalmente, usinas hidrelétricas.

O período a ser avaliado compreende as décadas de 1980 e 1990 quando, dentro das câmaras técnicas do Setor, se acirrou o debate sobre a pertinência destes processos de interação e também quando se incrementou sobremaneira a legislação ambiental no Brasil, através da Constituição Federal de 1988 e pela atuação do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA.

Para possibilitar a compreensão deste trabalho, é necessário apresentar desde já a definição de alguns termos que serão utilizados. Por Setor Elétrico brasileiro entende-se o conglomerado composto pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, pelas Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e pelas empresas concessionárias de energia elétrica, que podem ser estaduais, municipais, empresas privadas e também autoprodutores. Para melhor compreensão do termo concessionária, cita-se como exemplo a Companhia Paranaense de Energia – COPEL (PR), a Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE (RS) e a Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG (MG), pertencentes majoritariamente aos respectivos Governos Estaduais; a Duke Energy, a Brascan e a Dona Francisca Energética – DFESA, representantes do tipo privado.

Embora se reconheça que o Setor Elétrico é um complexo de organizações que muitas vezes trabalham por interesses particulares e em realidades distintas e que, portanto, apresentam diferentes entendimentos sobre um mesmo assunto, existe um objetivo comum que agrupa e possibilita tratá-las dentro do mesmo

enquadramento legal e institucional, a saber: a produção e a disponibilização de energia elétrica.

É importante ressaltar que, embora no decorrer deste trabalho o Setor Elétrico seja tratado como um agente social único, não se está desconsiderando as contradições internas do bloco, as disputas de mercado, as discussões jurídicas, as regulamentações legais próprias que orientam a atuação das concessionárias entre outras atividades que estruturam a ação setorial. A apresentação do Setor Elétrico brasileiro como um agente social único se justifica pela sua capacidade de aglutinar os interesses diversos das organizações que o constitui e apresentá-los à sociedade como os interesses de um bloco específico. Portanto, está sendo privilegiada sua representação frente aos demais agentes sociais, prevalecendo a noção de um bloco orgânico e não apenas de um conglomerado de organizações setoriais.

Outro motivo para considerar o Setor Elétrico como um bloco frente aos demais agentes sociais é que, até 1997, ele era praticamente todo formado por concessionárias de capital estatal, pertencentes aos estados ou à União, sendo que o capital privado era pouco representativo. A prevalência quase absoluta do capital estatal denotava ao Setor uma posição estratégica para a elaboração e execução de políticas públicas de fomento ao desenvolvimento nacional, marca inequívoca dessa parte do poder público até a promulgação da Lei de Desestatização no ano de 1997.

Por agentes sociais externos ao Setor Elétrico entendem-se todos aqueles interessados na discussão de seus empreendimentos, portanto abrange as universidades, os sindicatos, as organizações não governamentais, os movimentos sociais e ambientalistas, as autoridades municipais, estaduais e federais, a população diretamente atingida¹ entre outras instituições e grupos de pessoas.

¹ Esta população é formada pelas famílias que foram, ou são, diretamente afetadas pelos empreendimentos do Setor Elétrico brasileiro, por exemplo, as famílias que tiveram as propriedades em que residiam e trabalhavam alagadas pelo reservatório de uma usina hidrelétrica, sendo este o caso mais notório da realidade brasileira quando se refere à população diretamente atingida por um projeto do Setor Elétrico.

Da mesma forma é importante discorrer sobre o termo processos de interação social, utilizado pelo Setor Elétrico brasileiro em seus documentos. Não existe uma definição clara e objetiva deste termo, mas sim a apresentação das condições que possibilitam sua existência, conforme pode ser observado no trecho a seguir:

A interação social caracteriza-se pela reciprocidade e baseia-se na intercomunicação. A existência ou não de interação entre o Setor e a sociedade, quer no plano geral, quer no plano específico, pode desencadear o conflito e/ou a cooperação, dependendo da forma em que a interação é estabelecida.

As condições para a interação dependem da existência de agentes sociais interlocutores em ambos os lados, contando com alguns elementos em comum, como:

- mútua disposição e reconhecimento dos agentes sociais antagônicos;
- objetivos declarados e expectativas recíprocas e complementares;
- comunicação clara e definitiva;
- espaços e momentos pré-estabelecidos;
- mudança de posições resultantes de afinidades com objetivos e/ou agentes;
- contatos retroalimentadores que atualizem o conteúdo da comunicação;
- reconhecimento da legitimidade das demandas dos agentes sociais antagônicos (COMASE, 1994, item 1.3)².

A ausência de uma definição precisa de processos de interação social nos documentos internos ocorreu devido à disposição do Setor de desenvolver a discussão sobre a participação da população na atuação setorial. Desta forma, o conceito final a ser adotado estava em processo de gestação, de delimitação dos limites da interação e seus atributos institucionais.

Num esforço de tornar este termo mais preciso e adequado aos processos de interação social que serão avaliados nesta dissertação, apresenta-se a seguinte definição: são espaços de discussão e/ou deliberação conjunta, compreendendo os técnicos do Setor e representantes da população atingida

² Os documentos do COMASE foram retirados da Rede Mundial de Computadores e não constava numeração de páginas. Para situar o leitor, será apresentado o item ao qual pertencem as respectivas citações.

pelos projetos e da sociedade civil, onde exista um reconhecimento mútuo entre os agentes sociais participantes sobre a importância dos argumentos e considerações apresentados pelas várias racionalidades presentes no debate. São instâncias de discussão e/ou deliberação, oficializadas ou não, organizadas por disposições normativas ou não, nas quais os diversos agentes sociais intervenientes no planejamento, na avaliação e na implementação de projetos de desenvolvimento se relacionam na perspectiva de construir objetivos comuns e de compatibilizar os interesses manifestados. Neste quadro incluem-se as audiências públicas e as comissões formadas quando da implementação dos programas ambientais decorrentes da construção de um projeto de desenvolvimento.

Os processos de interação social debatidos pelo Setor Elétrico brasileiro e aqueles regulamentados pela legislação ambiental nas décadas de 1980 e 1990 são de natureza diversa e apresentam características distintas, tendo como elemento comum a perspectiva de formular e regular ações que promovam a interação entre as diversas racionalidades que interferem na implementação de projetos setoriais de desenvolvimento.

A fim de exemplificar a discussão sobre processos de interação social será apresentada uma experiência ocorrida no decorrer da década de 1990, no Estado do Paraná, quando da implementação da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias: o Grupo de Estudos Multidisciplinares da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias, mais conhecido como GEM-CX (leia-se GEM-Caxias).

A Usina Hidrelétrica de Salto Caxias foi o último grande empreendimento de geração de energia elétrica da Companhia Paranaense de Energia – COPEL. Essa unidade geradora localiza-se no trecho baixo do rio Iguaçu, na região Oeste do Estado do Paraná e tem potência instalada de 1.240 MW; um reservatório com área de 141 Km² (equivalente a 14.100 ha), que alagou parcial ou totalmente 1.120 propriedades rurais e atingiu diretamente cerca de 1.200 famílias de produtores rurais. Foram nove os municípios que tiveram parte de seu território alagado pelo respectivo reservatório, são eles: Capitão Leônidas Marques, Nova Prata do Iguaçu, Três Barras do Paraná, Cruzeiro do Iguaçu, Salto do Lontra, Boa

Esperança do Iguaçu, Boa Vista da Aparecida, Quedas do Iguaçu e São Jorge do Oeste.

Essa usina foi o primeiro projeto no Paraná que foi inteiramente licenciado de acordo com as regulamentações do CONAMA, principalmente seguindo as condicionantes das Resoluções nº 001/86 e 009/87. Para ser instalada, a COPEL contratou equipe para elaborar o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA; realizou audiências públicas nos municípios atingidos, elaborou o Projeto Básico Ambiental – PBA e recebeu as licenças ambientais do Instituto Ambiental do Paraná – IAP, que permitiram sua construção, respectivamente a Licença Prévia – LP, a Licença de Instalação – LI e a Licença de Operação – LO (o capítulo 3, item 1 explica cada um desses instrumentos legais aplicáveis durante o processo de licenciamento ambiental).

Por ser um projeto de grande porte e acarretar significativos impactos ao meio ambiente e à população residente nas margens do rio Iguaçu, a implementação dessa usina ocorreu permeada de confrontos entre os técnicos da COPEL e os agentes sociais contrários à sua construção.

Após uma série de discussões, conflitos e tentativas de convencimento por ambos os lados, ou seja, pela COPEL na posição de empreendedor, e de setores da sociedade contrários ou temerosos frente ao projeto, foi acordada a constituição do Grupo de Estudos Multidisciplinares da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias – GEM-CX. Esse espaço de agregação de diversos interesses foi constituído com o objetivo de institucionalizar os conflitos, compatibilizar os interesses, criar objetivos comuns e deliberar sobre a forma mais adequada de implementar os programas ambientais do projeto. Participaram desta organização 140 instituições, entre elas a COPEL, a ELETROBRÁS, o Instituto Ambiental do Paraná - IAP, a Comissão Regional dos Atingidos pelas Barragens do Iguaçu – CRABI, o Ministério Público, a Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, sindicatos, as prefeituras dos municípios atingidos, universidades, associações de moradores das comunidades atingidas entre várias outras instituições.

Pretendia-se organizar a discussão sobre os impactos negativos e positivos inerentes ao empreendimento e buscar o consenso entre agentes sociais dotados

de diferentes entendimentos sobre um determinado tema. Conforme disposto nos documentos da COPEL à época, o GEM-CX tinha como principais atribuições: formular as diretrizes dos planos e programas ambientais; definir as prioridades das programações anuais e; conciliar os interesses e ações setoriais.

O período de maior atividade do GEM-CX compreende os anos de 1993 a 1998, que corresponde à fase de instalação da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias.

2. Objetivo

O objetivo da reflexão que perfaz este texto é avaliar qual a herança institucional que deu vazão ao GEM-CX. Ao propor a avaliação do Setor Elétrico brasileiro na década de 1990 e dos dispositivos da legislação ambiental no Brasil nas décadas de 1980 e 1990, procura-se desvendar as vicissitudes do aparato institucional dos dois campos citados, que permitiram a constituição do GEM-CX e que ele se tornasse uma experiência orgânica de interação entre diversos agentes sociais intervenientes em um projeto do Setor Elétrico.

O que diferencia esta instituição dos demais processos de interação realizados neste campo setorial é a abrangência do poder de participação e deliberação de seus membros, além da durabilidade de suas atividades, aproximadamente seis anos (1993 a 1998). Ou seja, o GEM-CX não foi apenas uma comissão formada para estabelecer critérios de seleção das famílias a serem atendidas pelo programa de reassentamento, ou então para se definir os valores a serem pagos pelo programa de desapropriação. Nele, foram debatidos não só o conteúdo dos 26 programas ambientais que foram propostos no Projeto Básico Ambiental – PBA da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias, mas também a forma de implementá-los, incluindo cronogramas de atividades e objetivos a serem alcançados.

O foco da avaliação não é discorrer sobre a disputa política desenvolvida dentro do GEM-CX; identificar os agentes sociais participantes, suas racionalidades e as respectivas estratégias de argumentação e convencimento, embora esta reflexão seja relevante e mereça a atenção de um estudo sociológico. Também não é interesse deste estudo identificar as motivações

políticas que levaram à constituição do GEM-CX, ou seja, descobrir se foram os movimentos populares da região que reivindicaram a abertura deste espaço de participação, ou se foi uma determinação do IAP, órgão ambiental que licenciou o projeto, ao ainda se foi uma deliberação da COPEL, no sentido de experimentar uma nova forma de gestão na implementação de uma usina hidrelétrica.

O eixo central da reflexão é apreender o GEM-CX como produto de um processo institucional de estabelecimento de mecanismos de interação social em dois campos distintos, mas inter-relacionados, novamente: o Setor Elétrico brasileiro e a legislação ambiental no Brasil. Independente de qual força social prevaleceu para a constituição do GEM-CX, o que se defende nesta dissertação é que ele só se estabeleceu com as características que lhe são peculiares por que existia um arcabouço institucional no Setor e na legislação ambiental que favoreceram seu desenvolvimento.

É a avaliação deste processo institucional de construção de uma forma alternativa para se implementar projetos de desenvolvimento que motiva a realização da reflexão aqui apresentada, tendo o GEM-CX como a expressão empírica deste novo contexto.

3. Problema

Nas décadas de 1980 e 1990, o Setor Elétrico brasileiro desenvolveu um importante debate sobre a pertinência de se constituir processos de interação social entre seus técnicos e os agentes sociais externos ao seu campo de atuação. No mesmo período, a legislação ambiental no Brasil estabeleceu e aperfeiçoou dispositivos legais normativos para disciplinar a avaliação de projetos de desenvolvimento (licenciamento ambiental) e criou processos de interação social para garantir a participação da sociedade civil e dos cidadãos comuns na autorização dos projetos em análise. Considerando esses dois fatores, pergunta-se: será que realmente existiram, no período considerado, garantias institucionais para que a população e suas entidades representativas tivessem suas manifestações e interesses considerados quando se atestaram ou não a viabilidade ambiental dos projetos de desenvolvimento em curso no país?

4. Hipótese

Embora se reconheçam os avanços que a legislação ambiental no Brasil representou para a constituição de processos de interação entre os técnicos responsáveis pelos projetos de desenvolvimento e a população e suas entidades de representação, existem substanciais lacunas, falhas e ausência de princípios normativos em importantes etapas do processo de implementação dos projetos de desenvolvimento. Os resultados dessas inconsistências interferem diretamente na garantia institucional de que os agentes sociais externos ao Setor Elétrico brasileiro tenham suas manifestações e interesses considerados pelos técnicos setoriais e pelos órgãos estatais responsáveis pela avaliação ambiental dos projetos.

A partir dessa constatação, são duas as hipóteses que se aventam nesta dissertação, são elas:

- 1) de que o GEM-CX é expressão das contradições, falhas e lacunas identificadas na legislação ambiental, já que sua existência e a etapa da implementação da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias em que esta instituição política ocorreu fogem das definições legais então existentes para processos de interação social.
- 2) Ao mesmo tempo, se pressupõe que o GEM-CX existiu nas condições em que ele se organizou, ou seja, com amplos poderes de ação para seus participantes, inclusive com poder de deliberação nas tomadas de decisão, por que imperava no Setor Elétrico à época uma tendência de se desenvolver e implantar processos de interação social, conforme pode ser constatado nos documentos setoriais da época.

Ou seja, apresenta-se a hipótese de que o GEM-CX tenha sido produto de duas fontes distintas, a saber: 1) a inconsistência dos dispositivos legais para se estabelecer processos de interação que atendessem às reivindicações da sociedade civil e dos cidadãos em se fazer ouvir e de ter suas manifestações e interesses considerados quando da avaliação sobre a viabilidade ambiental dos

projetos de desenvolvimento e; 2) ele foi organizado de forma a possibilitar poderes de deliberação e ampla possibilidade de participação às mais variadas organizações por que o contexto institucional e político do Setor Elétrico brasileiro à época favoreciam este tipo de organização, com a valorização da participação democrática nos mais variados espaços de decisão.

Estas duas hipóteses se justificam porque o GEM-CX foi constituído e organizado às margens dos dispositivos legais que regulamentam o processo de licenciamento ambiental, que prevê processos de interação até a fase de planejamento dos projetos, mais precisamente o Estudo de Impacto Ambiental - EIA, o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA e as audiências públicas. Na fase de instalação dos projetos, quando efetivamente os impactos ambientais e sociais se manifestam com mais vigor, não há regulamentação legal para estimular a interação entre os agentes sociais intervenientes no projeto. Porém, mesmo com esta limitação da lei, o GEM-CX se estabeleceu e funcionou durante toda a fase de instalação da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias, de 1993 a 1998.

Cabe então a indagação: se os dispositivos legais não tornavam a constituição de processos de interação social compulsórios na fase de instalação dos projetos de desenvolvimento, o que levou a COPEL a instaurar o GEM-CX e fazer dele um instrumento de construção da legitimidade da ação setorial e de credibilidade das ações executadas em função da implementação da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias?

A resposta que se aventa nesta reflexão sustenta-se na avaliação do contexto institucional do Setor Elétrico à época, que apresentava fortes indícios de que o estabelecimento de processos de interação social no seu campo de atuação era tido como uma possibilidade real de minimizar os conflitos entre os agentes sociais antagônicos quando da implementação dos projetos setoriais, além de reconstruir as bases da legitimidade de ação do Setor em função das transformações no contexto político nacional, com a emergência e afirmação de valores democráticos, até então estranhos ao *modus operandi* do Setor nas décadas passadas.

5. Abordagem preliminar

A reflexão sobre a pertinência de constituir processos de interação durante o planejamento, a avaliação e a construção dos projetos de desenvolvimento do Setor Elétrico brasileiro é um processo histórico que se acirrou de forma significativa durante o período do regime militar (1964 a 1985) e ganhou corpo legal e institucional nas décadas de 1980 e 1990.

Porém, até os dias atuais, o estabelecimento e o funcionamento de processos de interação entre os técnicos setoriais responsáveis pela implementação dos projetos e os agentes sociais externos aos respectivos campos de atuação ocorrem permeados de conflitos. Em muitos casos se estabelece uma interação frágil, em que não são aceitas as reivindicações para o reconhecimento da legitimidade das diversas considerações manifestadas sobre os projetos e seus impactos sobre o meio ambiente e sobre o modo de vida da população atingida. Nessas situações, a negociação dos interesses se desenvolve num jogo de confrontação dos poderes de mobilização social ou do poder econômico e a base da interação, que é o reconhecimento mútuo dos interesses e a tentativa de compatibilizá-los em um objetivo comum, não se concretiza.

Por um lado, existe um receio por parte do Setor Elétrico brasileiro em aperfeiçoar os processos de interação social previstos em lei e de criar outros, atitude justificada pela crença de que, ao estimular a participação de outros agentes sociais na discussão sobre seus projetos e sua atuação, o Setor estaria perdendo seu poder de decisão, teria seu horizonte de ação limitado. Por outro lado, a população atingida pelos projetos e as diversas entidades de representação dos cidadãos (movimentos sociais, ambientalistas, sindicatos, universidades, ministério público etc) desenvolvem formas de pressão para que suas considerações e interesses sejam avaliados quando se atesta ou não a viabilidade ambiental dos projetos em análise. Existe ainda uma outra situação, quando os agentes sociais antagônicos ao Setor não aceitam sequer receber informações sobre os projetos, negando previamente a legitimidade da ação setorial em propor à sociedade projetos de desenvolvimento.

A negativa de qualquer uma das partes em se estabelecer o diálogo entre os agentes sociais envolvidos na implementação dos projetos setoriais elimina a possibilidade de interação e potencializa a ocorrência de conflitos que não respeitam a ordem institucional (invasão de obras, confrontos armados, coerção exercida pelo poder econômico e pela dominação política).

A reflexão que perfaz esta dissertação concentra-se nas dificuldades em se constituir e se consolidar processos de interação que realmente favoreçam a intervenção dos agentes sociais externos ao Setor Elétrico brasileiro na sua atuação e na implementação de seus projetos, apontando os limites dos instrumentos normativos já definidos pela legislação ambiental e mesmo da relativa abertura do Setor à influência externa.

Para desenvolver esta reflexão, são apresentados três campos de estudos distintos, mas visceralmente interligados, a saber: 1) a discussão existente na década de 1990 dentro das câmaras técnicas do Setor Elétrico brasileiro quanto à pertinência em se estabelecer e universalizar processos de interação, a fim de criar novas bases de legitimidade da atuação setorial dentro de um contexto de democratização das relações sociais e políticas, emergido após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da redemocratização política após o fim dos governos militares; 2) os dispositivos legais definidos no corpo da legislação ambiental no Brasil, que estabelecem diretrizes e normas para regulamentar o processo de avaliação sobre a viabilidade ambiental dos projetos de desenvolvimento, compreendendo principalmente o processo de licenciamento ambiental, a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA e a realização de audiências públicas e; 3) a avaliação do GEM-CX, um tipo particular de processo de interação implantado no Estado do Paraná quando da implementação da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias. Este último campo representa uma avaliação de um caso empírico e tem como objetivo confirmar as tendências, os limites e as contradições identificados nos dois campos anteriores.

Conforme apresentado no item 4 (Hipótese) dessa dissertação, entende-se que o GEM-CX, devido à sua própria existência, à abrangência na incorporação

de diversos agentes sociais externos ao Setor e aos objetivos específicos definidos em seus documentos normativos (regimento interno e atas de reunião), é expressão tanto das contradições e ambivalências identificadas nos dispositivos legais da legislação ambiental, como do contexto institucional e político do Setor Elétrico brasileiro na década de 1990 e é sobre estes aspectos que a reflexão aqui apresentada se norteia.

A seguir é apresentada a estrutura do texto dessa dissertação, quando será detalhado o conteúdo de cada capítulo e o tipo de avaliação que se pretende desenvolver para cada um dos três campos de estudos acima delimitados.

6. Estrutura do texto

No capítulo 1 são apresentados os autores utilizados para discorrer sobre o tema proposto e são explicitados os principais conceitos e reflexões que oferecem as bases para se pensar o Setor Elétrico brasileiro, a legislação ambiental no Brasil e o GEM-CX. Adotou-se uma postura bastante pragmática, procurando desenvolver os conceitos e reflexões destes autores de modo a facilitar a compreensão dos aspectos tratados nos capítulos posteriores. Neste capítulo são definidos os conceitos-chaves a serem utilizados, seus limites e inter-relações entre os autores e seus respectivos conceitos. Além de apresentar os conceitos e suas definições, serão também demonstrados em quais momentos da reflexão eles serão utilizados, de modo a estabelecer claramente os limites de seu uso e justificar seu emprego nesta dissertação.

O capítulo 2 atém-se a discorrer sobre a discussão ocorrida dentro do Setor Elétrico brasileiro durante a década de 1990, mais precisamente a pertinência em se estabelecer processos de interação válidos para todas as organizações que compunham este campo setorial e aperfeiçoar os já existentes. São marcos deste processo reflexivo do Setor dois documentos elaborados pelo Comitê Coordenador das Atividades de Meio Ambiente do Setor Elétrico - COMASE³, são

³ O COMASE foi um órgão da ELETROBRÁS formado por representantes desta organização e das empresas concessionárias, responsável pela coordenação da política ambiental do Setor Elétrico brasileiro. No capítulo 2 são apresentadas informações mais detalhadas sobre esta organização.

eles: *Desafios para a reflexão do Setor Elétrico: políticas públicas e sociedade*, datado de 1992 e; *Processos de interação do Setor Elétrico brasileiro com a sociedade*, de 1994. Nesses documentos é apresentada a discussão dentro do Setor Elétrico brasileiro sobre a necessidade de se desenvolver processos de interação entre os técnicos setoriais e a população quando da implementação dos projetos, procurando definir os limites e a forma da participação popular e de suas entidades representativas, além de apresentar os horizontes de ação setorial para fomentar o desenvolvimento regional.

No período anterior à década de 1990, prevalecia no Setor Elétrico brasileiro a racionalidade técnica instrumental (HABERMAS, 1968) e, com a modificação do regime político no Brasil nos anos 80, com o desenvolvimento dos movimentos sociais, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e com a estruturação da legislação ambiental, o Setor se viu impelido a transformar sua atuação, reconhecendo a existência e a validade discursiva de outras racionalidades que estavam até então alheias à sua prática.

O objetivo deste capítulo é resgatar a história recente do Setor, ressaltando os aspectos que levaram ao desenvolvimento da reflexão sobre a relação de seus técnicos com os demais agentes sociais intervenientes no planejamento, na avaliação e na implementação dos projetos de desenvolvimento executados.

A apresentação do contexto político-institucional do Setor Elétrico brasileiro se faz importante por que ele contribui para a compreensão do GEM-CX, sua configuração institucional, sua abrangência participativa e seus objetivos declarados. Acredita-se que, se o Setor não estivesse empenhado em desenvolver processos de interação e de uniformizar as ações entre as concessionárias, provavelmente o GEM-CX teria uma configuração mais limitada no tocante à participação dos agentes sociais externos ao Setor e à sua possibilidade de ação.

O Capítulo 3 ater-se-á ao período de meados da década de 1980 até o final da década de 1990, e suas referências são os dispositivos da legislação ambiental brasileira. A partir da década de 1980, a legislação ambiental brasileira foi incrementada com diversos dispositivos legais e mecanismos institucionais cujo

objetivo era, entre outros, garantir a qualidade ambiental, a proteção dos recursos naturais e regular a interação entre os agentes sociais gestores do desenvolvimento nacional e aqueles influenciados direta ou indiretamente pelos planos ou projetos em implementação. São várias as leis e resoluções destinadas a estes fins, com destaque para Artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que dispõe exclusivamente sobre a questão ambiental e as resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, órgão de atuação federal responsável pela regulamentação das condicionantes legais ambientais no território nacional.

A legislação ambiental brasileira inseriu no planejamento, na avaliação e na implementação de projetos de desenvolvimento outros fatores até então alheios ao processo. Passaram a ser condicionantes para a viabilidade dos projetos fatores de ordem ambiental e social que, conjugados às necessidades de engenharia e de atendimento à demanda por energia elétrica, passaram a regular o planejamento do Setor Elétrico brasileiro.

Especificamente sobre os processos de interação entre as diferentes racionalidades, se destaca a obrigatoriedade de realizar os estudos de impacto ambiental, as audiências públicas e todo um procedimento para a obtenção das licenças ambientais regulamentadas em lei.

Este capítulo contará com uma parte descritiva do processo de licenciamento ambiental, uma vez que sem este esclarecimento, a avaliação sobre os dispositivos que foram criados para estabelecer o contraponto com a racionalidade técnica instrumental tornar-se-ia inócua, deslocada do ambiente jurídico e institucional que a conforma.

Num segundo momento serão identificados os pontos críticos da legislação ambiental que dificultam, ou impossibilitam, que a interação entre os diversos agentes sociais, antagônicos ou não, e o diálogo entre as diferentes racionalidades seja plenamente efetivado. Nesta parte serão considerados os questionamentos quanto à funcionalidade dos aparatos burocrático-legais instituídos, ou seja, será que o objetivo em integrar os diferentes agentes sociais intervenientes em um processo de desenvolvimento foi alcançado pelas condicionantes estabelecidas pela legislação ambiental brasileira? Qual o

potencial de influência que os agentes sociais externos aos órgãos gestores do desenvolvimento possuem dentro dos limites do aparato jurídico criado? Os mecanismos estabelecidos para este fim são suficientes para viabilizar a interação entre as partes envolvidas?

Após a avaliação crítica dos dispositivos legais instituídos, serão apresentadas duas experiências realizadas pela COPEL e pelo IAP para suplantar as inconsistências verificadas.

O primeiro diz respeito ao aprofundamento do debate sobre o Estudo de Impacto Ambiental – EIA da Usina Hidrelétrica São Jerônimo e da Usina Hidrelétrica Cebolão, ambas com instalação projetada no rio Tibagi, Estado do Paraná. Estes dois projetos iriam afetar direta ou indiretamente cinco áreas indígenas já constituídas: Apucarana, Barão de Antonina, Mocóca, Queimadas e São Jerônimo. Para melhor informar a população indígena sobre os impactos ambientais e sociais, a COPEL desenvolveu uma série de reuniões nas áreas indígenas, com o intuito de desenvolver a interação com estes interlocutores em processos mais consistentes do que apenas a audiência pública e consolidar os conhecimentos apresentados nos estudos ambientais.

A segunda experiência diz respeito à atuação do IAP para minimizar os efeitos das inconsistências apresentadas sobre as audiências públicas, quando este órgão realiza o que chama de reuniões públicas. Esses encontros são realizados previamente às audiências e são reuniões informais, nas quais o empreendedor do projeto em avaliação ambiental, o IAP e a consultora que realizou os estudos ambientais apresentam as características técnicas do empreendimento, seus impactos sobre o meio ambiente e as ações propostas para lidar com seus efeitos. O objetivo é recolher as considerações da população e informar sobre o projeto e seus aspectos ambientais, de modo que, quando da realização da audiência pública, exista um nivelamento nas informações e a população possa de manifestar sobre o projeto baseado em um conhecimento previamente construído, facilitando assim a interação entre os agentes sociais participantes do evento.

No quarto e último capítulo, será avaliada a experiência do GEM-CX, ocorrida no Estado do Paraná entre os anos de 1993 a 1998, quando da implementação da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias, no rio Iguaçu. Esta experiência foi uma das situações mais orgânicas do Setor Elétrico brasileiro em estabelecer processos de interação entre seus técnicos e os demais agentes sociais interessados na implementação de seus projetos.

O objetivo não é avaliar internamente o GEM-CX, a relação entre os agentes sociais participantes, seus conflitos e consensos construídos durante o debate sobre a forma de implementação dos 26 programas ambientais da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias, mas sim avaliá-lo dentro do contexto político-institucional do Setor Elétrico brasileiro na década de 1990 e frente às inconsistências da legislação ambiental em estabelecer processos de interação eficientes. Logo, não se propõe a avaliação do GEM-CX e de seus participantes, mas sim a avaliação de um processo, cujo produto final foi a constituição do GEM-CX, uma experiência importante ocorrida no Setor Elétrico brasileiro e que não foi analisada à luz das teorias sociológicas. O GEM-CX, devido à sua configuração institucional e abrangência nos limites da participação dos agentes sociais envolvidos, oferece elementos novos para se refletir sobre os processos de interação definidos nos dispositivos da legislação ambiental no Brasil e também lança luz sobre o momento institucional e político pela qual atravessava o Setor Elétrico brasileiro na década de 1990, hoje já bastante modificada após a execução da Lei de Desestatização, promulgada em 1997.

7. Levantamento de dados

Para desenvolver a reflexão apresentada nesta dissertação, foram realizadas leituras de textos sociológicos que abordassem temas como racionalidade, subjetivação, complexidade, tecnocracia, cientificidade entre outros temas que serão mais bem explicitados no capítulo 1.

Foram também amplamente utilizados diversos documentos do Setor Elétrico brasileiro, produzidos principalmente pelo COMASE e disponibilizados na Rede Mundial de Computadores até meados de 2001 (www.eletrabras.gov.br). No

tocante à legislação ambiental, foram utilizadas as diversas resoluções do CONAMA que versam sobre o processo de licenciamento ambiental e seus instrumentos afins, como o Estudo de Impacto Ambiental - EIA, o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, as audiências públicas entre outros.

Para discorrer sobre o GEM-CX, foram utilizadas atas de reuniões, registros jornalísticos e materiais produzidos pelas comissões técnicas desta instituição. A reflexão se baseou também no relato de alguns participantes privilegiados do GEM-CX, com notório conhecimento sobre seu desenvolvimento e sua formulação organizacional, notadamente: o secretário executivo do GEM-CX, representantes do Instituto Ambiental do Paraná – IAP, o Superintendente da COPEL que o presidia, representantes da Comissão Regional dos Atingidos das Barragens do Iguaçu – CRABI e técnicos da área de meio ambiente da COPEL que coordenaram as câmaras técnicas de discussão.

Os contatos foram realizados em diversas situações, quando se estava trabalhando em outros projetos e havia a possibilidade de conversar sobre o GEM-CX, sobre audiências públicas, sobre os estudos ambientais e os problemas que cada profissional ou movimento social percebem sobre estes temas.

Essas conversas e trocas de opiniões e considerações se iniciaram em 1997, quando trabalhei no Programa de Reassentamento da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias e tive a oportunidade de participar da 3ª Assembléia Geral do GEM-CX, realizada em 28 de Novembro de 1997. Em Novembro de 1997 fui convidado a integrar a equipe de meio ambiente da COPEL GERAÇÃO, sob a gerência do Sr. Antônio Fonseca dos Santos, secretário executivo do GEM-CX. De 1997 a Junho de 2001 permaneci na COPEL, tendo trabalhado com o projeto de reassentamento da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias e em diversos processos de licenciamento ambiental em projetos que contavam com a participação da empresa, entre eles as Usinas Hidrelétricas São Jerônimo, Cebolão, Fundão e Santa Clara, apresentadas no capítulo 3. De 2001 até os dias atuais trabalho como consultor ambiental em diversos projetos, sendo a maioria ligada ao Setor Elétrico e, na condição de sociólogo, tenho direcionado minha atuação majoritariamente para o contato com a população atingida e suas entidades de

representação, realizando o intercâmbio entre os empreendedores e os agentes sociais envolvidos direta ou indiretamente com os projetos em implementação.

Em função da minha atuação profissional desde 1997 e dos contatos que pude realizar com os mais diversos interlocutores que, de alguma forma, contribuem para o desenvolvimento da discussão sobre processos de interação, é que apresento as reflexões que estruturam esta dissertação, baseadas em leituras de bibliografia teórica, documentos setoriais, informações coletadas em 6 anos de trabalho e na minha experiência pessoal.

8. Justificativa

Discorrer sobre processos de interação relacionados à atuação do Setor Elétrico brasileiro é um desafio até os dias atuais, mormente quando a cultura democrática mostra vigor na sociedade brasileira. Por ser o Setor um campo estratégico para o desenvolvimento nacional, por oferecer um insumo fundamental para qualquer projeto de desenvolvimento, os técnicos setoriais, na sua maioria, assumem uma postura fechada frente aos demais agentes sociais, e trabalham no limite das condicionantes que a legislação ambiental estabelece para regular as ações frente aos impactos ambientais e aos limites da participação dos mais variados segmentos da sociedade na discussão sobre a viabilidade ambiental dos projetos em andamento.

TOURAINÉ afirma que a sociedade atual pode ser denominada de programada, na qual o *poder de gestão consiste em prever e modificar opiniões, atitudes, comportamentos, em modelar a personalidade e a cultura, portanto entrar diretamente no mundo dos valores, em vez de se limitar ao campo da utilidade* (TOURAINÉ, 1999, p. 259). A implementação de projetos pelo Setor Elétrico brasileiro traz consigo um apelo social e econômico muito forte e que é constantemente usado para justificar sua viabilização: o país, as pessoas, o parque industrial precisam de energia elétrica para viver com conforto, para expandir sua capacidade de produção, para levar o desenvolvimento às regiões mais afastadas e pobres, enfim, energia é sinônimo de desenvolvimento, de progresso.

Porém a produção de energia elétrica não pode ocorrer sem considerar os impactos sócio-ambientais gerados pelos projetos. Para isto foi instituído o licenciamento ambiental, um procedimento normativo que procura valorar os efeitos sobre o meio ambiente e a relação custo sócio-ambiental com os benefícios que o projeto acarretará para o país.

Em que pesem os avanços que os dispositivos legais representam para efetuar esta equação, a legislação ambiental ainda carece de instrumentos que aperfeiçoem a participação dos agentes sociais externos aos gestores dos projetos de desenvolvimento, que efetivem a interação da racionalidade técnica instrumental exercida pelos técnicos setoriais com outros saberes e conhecimentos sobre a região onde se intenta implementar os projetos e sobre a população que ali reside e se reproduz socialmente.

Identificar na legislação ambiental as inconsistências que dificultam ou impossibilitam a efetiva interação entre os saberes e avaliar a postura do Setor Elétrico brasileiro sobre o tema é um desafio importante de ser realizado, haja vista que grande parte dos conflitos ocorrentes quando da implementação dos projetos setoriais se deram em função da reivindicação da população e de suas entidades de representação em participar de forma mais ativa da discussão sobre sua viabilização e colocar para a sociedade seus interesses e suas considerações sobre o projeto e sua região de inserção.

Por fim, é apresentado um trecho em que TOURAINE discorre sobre democracia e que agrega os motivos pelos quais se justifica a realização do estudo ora em evidência, diz ele

Só há atores sociais se se combinar a consciência interiorizada de direitos pessoais e coletivos, o reconhecimento da pluralidade dos interesses e das idéias, particularmente dos conflitos entre dominantes e dominados, e enfim a responsabilidade de cada um a respeito de orientações culturais comuns. Isso se traduz, na ordem das instituições políticas, por três princípios: o reconhecimento dos direitos fundamentais, que o poder deve respeitar; a representatividade social dos dirigentes e da sua política; a consciência de cidadania, do fato de pertencer a uma coletividade fundada sobre o direito (TOURAINE, 1999, p. 345).

Se a implementação dos projetos do Setor Elétrico brasileiro é um processo atrelado ao desenvolvimento nacional, e não apenas ao acúmulo de capital privado ou estatal, ele deve ser concebido como política pública, que envolve necessariamente o reconhecimento da cidadania da população afetada, o direito à informação, à transparência nas tomadas de decisões e, sobretudo, o direito dos indivíduos de serem sujeitos, de colocarem para a coletividade suas considerações, seus interesses e suas valorações, a fim de criar um ambiente coletivo de decisão sobre os rumos que o desenvolvimento nacional deve tomar e os custos sociais e econômicos que valem a pena serem pagos para viabilizar este desenvolvimento.

CAPÍTULO 1

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesse capítulo serão apresentados os conceitos desenvolvidos por HABERMAS e por TOURAINE que estruturam a parte teórica desta dissertação e que servem de base para a avaliação do Setor Elétrico brasileiro, da legislação ambiental no Brasil e sobre o GEM-CX. O objetivo é apresentar a definição dos conceitos chave, definir seus limites quando aplicados à avaliação sobre os três campos de estudo e também indicar as sinergias, as complementaridades e as contradições entre suas características, sempre tendo em vista a aplicação pragmática desses conhecimentos já produzidos à temática delineada para esta dissertação. A fim de facilitar a aplicabilidade de cada conceito e a contribuição de cada pensador, estes serão apresentados em separado, indicando sempre o seu respectivo lugar no contexto geral da reflexão aqui desenvolvida.

Existem outros autores que foram utilizados para avaliar aspectos específicos, localizados. Como suas reflexões não participam do eixo central que orienta a parte teórica, seus conceitos não serão definidos neste capítulo, mas apenas referenciados para orientar a leitura. Fazem parte deste grupo MORIN, BACHELARD, LEFF e SOUZA SANTOS, cujos conhecimentos contribuem para avaliar os estudos de impacto ambiental e a forma pela qual são produzidos. Esses autores refletem sobre a racionalidade científica, que é adotada pelos cientistas e aceita pela sociedade como a portadora da verdade, o reflexo do real, um instrumento inabalável de desvendamento do mundo e dos fenômenos da natureza.

A utilização desses quatro pensadores ocorre no sentido de flexibilizar as inferências científicas quando da elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA, mostrando que esse estudo é uma forma possível e legítima de desvendamento da vida social e da natureza, mas não pode ser concebido como o

caminho unilateral para a apreender a realidade quando se avaliam os impactos ambientais decorrentes da implementação de um projeto de desenvolvimento.

1. Jürgen Habermas e a relação entre o mundo sistêmico e o mundo da vida

Algumas reflexões desenvolvidas por JÜRGEN HABERMAS são fundamentais para a construção do aparato teórico da avaliação aqui apresentada. Deve-se destacar o tripé racionalidade técnica instrumental, mundo da vida e ação comunicativa.

Por racionalidade técnica instrumental, ou ação racional teleológica, entende-se a prevalência do conhecimento técnico e científico sobre as demais esferas da vida e organização social, política e cultural. Esta forma de agir e de proceder ao desenvolvimento nacional orienta-se, segundo HABERMAS (1968), por regras técnicas apoiadas no saber empírico, previamente planejado e destinado a alcançar um fim específico. Segundo este pensador, o comportamento da escolha racional requer o estabelecimento de estratégias que se baseiam num saber analítico sobre a realidade, orientado para uma situação previamente analisada, com condições de organização previamente definidas e alheias às transformações e influências externas.

O elemento preponderante na ação racional teleológica é a capacidade de prever demandas e problemas futuros, de isolar o campo de ação de aspectos potencialmente, ou efetivamente, causadores de distúrbios na lógica processual elaborada. Sua lógica é a lógica da racionalidade técnica e científica, oriundas de uma forma de pensamento e concepção da realidade que pretende desvendar a natureza por processos racionais de ação e reflexão e, a partir destas duas vertentes de atuação, desenvolver a capacidade do ser humano em interferir nos recursos naturais e sociais a fim de alcançar um objetivo, no caso específico desta dissertação, a implementação dos projetos de desenvolvimento do Setor Elétrico brasileiro, principalmente usinas hidrelétricas. A ação racional teleológica seria o substrato sobre o qual organiza-se o que HABERMAS denomina de mundo sistêmico, dentro do qual inclui-se o mercado e a administração estatal.

Desta forma, a utilização do conceito de racionalidade técnica instrumental contribui para compreender a atuação do Setor Elétrico que, principalmente durante o período do regime militar (1964 a 1985), foi recorrentemente rotulado como expressão de um poder tecnocrático que predominava na formulação e execução das políticas públicas nacionais. Por ser um dos setores mais estratégicos para o desenvolvimento nacional, devido à possibilidade de oferecer o principal insumo para o processo de industrialização, precisamente a energia elétrica, o Setor se estruturou de forma a arregimentar em seu campo de ação peritos com reconhecida competência técnica e capacidade de planejamento. Em detrimento da ação do corpo técnico altamente qualificado, houve um progressivo e bem planejado isolamento das demais racionalidades envolvidas direta ou indiretamente nos projetos do Setor, como movimentos comunitários de base, movimentos sociais que começavam a se organizar, meio acadêmico e estudantil, sindicatos enfim, outras racionalidades que poderiam representar um contra-ponto à forma de gestão, planejamento e execução das ações setoriais.

A capacidade de planejamento e a forma fechada e excludente de atuação do Setor serão mais bem apresentados no capítulo 2 desta dissertação, demonstrando a prevalência da racionalidade técnica instrumental neste campo do poder público e justificando o rótulo de um poder tecnocrático por excelência.

Como contra-ponto ao mundo sistêmico, onde prevalece a racionalidade técnica instrumental, HABERMAS (1994) apresenta o mundo da vida, que consiste no ambiente cotidiano, no qual as pessoas buscam seus objetivos individuais, ou coletivos, por meio das relações com as outras pessoas. São exemplos do mundo da vida as relações estabelecidas dentro da família, do ambiente comunitário, religioso, enfim, o ambiente em que as pessoas vivem, se desenvolvem e estabelecem relações mútuas de entendimento e contraposição de interesses e idéias.

Para HABERMAS (1994) o mundo da vida é o substrato inquestionável de toda vivência humana, é o palco sobre o qual se constroem as relações interpessoais, onde se busca o entendimento para cada ação realizada cotidianamente. É onde a reprodução material ocorre através de ações individuais

em um ambiente socializado, tido como natural pelas pessoas que dele fazem parte.

O mundo da vida não é, por excelência, um exercício de subjetivação, de construção e valoração do indivíduo, mas sim de vivência em um ambiente socializado, construído, sobretudo através das relações interpessoais, da ação comunicativa entre os indivíduos. Ele é anterior ao indivíduo, pois existe independente deste, pelo contrário, ele conforma o indivíduo, ele oferece elementos para o processo de subjetivação, de formação do indivíduo em si mesmo e em relação aos seus pares, na condição de sujeito, de ator social (TOURAINÉ, 1999).

O mundo da vida será aqui empregado para refletir sobre as racionalidades manifestadas pela população local diretamente atingida por um projeto do Setor Elétrico brasileiro, notadamente as famílias cujas propriedades foram inviabilizadas em função da implementação de um projeto de desenvolvimento do Setor, prejudicando suas lavouras, suas criações pecuárias, suas benfeitorias, suas casas, suas forças de trabalho, enfim, a reprodução material e simbólica de um mundo estruturado há muito tempo.

A terceira, e fundamental, categoria analítica desenvolvida por HABERMAS e que contribui sobremaneira para a avaliação dos processos de interação é a ação comunicativa (HABERMAS, 1994), mais precisamente em uma situação de ação mediada pela busca do entendimento entre os participantes do agir comunicativo. Esta terceira categoria é o elemento central na teoria de HABERMAS, uma vez que ela orienta o mundo da vida e contribui para a compreensão do mundo sistêmico.

A ação comunicativa é o processo cooperativo no qual os indivíduos procuram realizar seus objetivos através da busca mútua do entendimento em suas ações. O agir comunicativo é eminentemente uma ação orientada ao entendimento, ou seja, à obtenção de um acordo entre os participantes da comunicação interpessoal, estabelecendo aspectos comuns de referência argumentativa, de reconhecimento recíproco de validade das ações, dos discursos manifestados e dos agentes sociais participantes da ação comunicativa. Cada

ação comunicativa é realizada dentro de uma esfera transcendental, imaterial, que HABERMAS denomina de situação de ação (HABERMAS, 1994).

A situação de ação é um ambiente constituído para problematizar um fragmento do mundo da vida, com o objetivo de alcançar o entendimento entre os agentes sociais participantes e possibilitar o planejamento de ações futuras que sejam aceitas e legitimadas pelas partes. Este ambiente de exercício da capacidade reflexiva e de manifestação do discurso argumentativo é o espaço próprio para problematizar um fragmento do mundo da vida, de refletir sobre um determinado tema ou aspecto que requer o estabelecimento de entendimentos entre as partes.

Na situação de ação, o mundo da vida deixa de ser aproblemático, abandona seu caráter supostamente natural de organizar as relações interpessoais e passa a ser refletido, problematizado, flexibilizado nos entendimentos da população sobre sua vida, seu ambiente e suas relações. Ocorre uma ampliação do horizonte do mundo da vida, um aprofundamento da reflexão sobre parte da realidade cotidiana e, conseqüentemente, é um espaço potencializador das transformações possíveis, tanto na esfera das relações sociais como na relação homem-natureza. O trecho apresentado a seguir permite perceber a relação entre o mundo da vida e a situação de ação:

O mundo da vida aparece como um depósito de autoevidências e de convicções inquestionáveis, que os participantes na comunicação fazem uso nos processos cooperativos de interpretação. Porém, só quando se tornam relevantes para uma situação de ação pode este ou aquele elemento, podem determinadas autoevidências ser mobilizadas em forma de um saber sobre o que existe consenso desta vez e é suscetível de problematização (HABERMAS, 1994, p. 176).

A ação comunicativa e a situação de ação são dois tipos ideais (WEBER, 1991), que permitem o estabelecimento de um referencial para avaliar elementos da realidade e serão utilizados nesta dissertação para refletir sobre a funcionalidade e a pertinência dos processos de interação regulamentados pela legislação ambiental e também sobre o GEM-CX. Desta forma, ao avaliar a

funcionalidade das audiências públicas e do GEM-CX, no sentido de promover a interação entre os técnicos do Setor Elétrico brasileiro e os agentes sociais externos à ele, será utilizado como referencial analítico as condições de formação e desenvolvimento da ação comunicativa em uma situação de ação, tendo como elemento primeiro desta comparação a busca do entendimento e o reconhecimento mútuo da validade das emissões discursivas das partes envolvidas.

Para possibilitar o entendimento entre as partes envolvidas na situação de ação, não é possível estabelecer uma relação fundamentada na força física, na coação do poder político ou econômico, mas sim definir previamente o reconhecimento da existência dos agentes sociais participantes, da validade de suas emissões discursivas e dos interesses manifestados. Sem estes atributos, não é possível desenvolver uma situação de ação, não é viável a busca do entendimento, a ação comunicativa não ocorrerá de forma a alcançar os objetivos de cada agente social mediante a cumplicidade dos demais agentes participantes.

São estes aspectos que nortearão a reflexão sobre os processos de interação, principalmente sobre a possibilidade de, neles, se desenvolver uma ação comunicativa que permita a construção de objetivos comuns entre a racionalidade técnica instrumental e as racionalidades provindas do mundo da vida durante as fases de planejamento, avaliação e implementação de projetos de desenvolvimento do Setor Elétrico brasileiro, definidas dentro do processo de licenciamento ambiental regulamentado em lei.

2. Alain Touraine e o duplo sentido da Modernidade: racionalidade e subjetivação

ALAIN TOURAINE é o segundo pensador que conforma a estrutura teórica desta dissertação e mantém uma estreita relação com o pensamento de HABERMAS. A escolha destes dois pensadores para construir e orientar o eixo central da discussão teórica se justifica pela relação de complementaridade existente entre eles, em que pesem as diferenças marcantes entre seus pensamentos.

A reflexão desenvolvida por TOURAINE que será utilizada refere-se à sua concepção de modernidade e quais os elementos que permitem distingui-la das épocas anteriores. O trecho a seguir é bastante esclarecedor sobre este aspecto: *não existe modernidade sem racionalização; mas também não sem formação de um sujeito-no-mundo que se sente responsável perante si mesmo e perante a sociedade* (TOURAINE, 1999, p. 215).

Para este pensador, a modernidade se constrói sob um equilíbrio instável entre a racionalização, ou seja, a prevalência da técnica e da razão, e a subjetivação, que consiste na formação e afirmação do indivíduo, ou grupo, frente à sociedade e a si mesmo.

Para TOURAINE, a relação instável entre a racionalização e a subjetivação é a marca incontestável da modernidade, relação esta que se constrói num duplo movimento de confrontação e de interação, por isso a denominação de equilíbrio instável. Na modernidade, a racionalização se constrói e se organiza num horizonte de conflitos e de interações com a subjetivação e vice-versa.

Por racionalização entende-se a prevalência da razão nas ações, nas tomadas de decisões e na forma de compreender o mundo. A racionalização de TOURAINE é similar à racionalidade técnica instrumental de HABERMAS, sendo este último termo utilizado por ambos os pensadores. Portanto, a racionalidade é constituída e orientada pela ação racional, pela tecnificação dos procedimentos e das ações através do uso crescente da tecnologia, pela busca incessante de modelos racionais e pela pretensão de alcançar uma estabilidade nas ações planejadas e executadas, a fim de prescrever o caminho que leva aos objetivos delineados e que motivaram a execução das ações desencadeadas.

Por subjetivação, entende-se a construção do indivíduo, ou grupo, como ator e tem como elemento estruturante a vontade de se apresentar ao mundo e à sociedade como um foco emanador de mudanças, de reivindicação por espaço nas tomadas de decisões, de confrontação e, ao mesmo tempo, de interação com a racionalização. O conceito de subjetivação desenvolvido por TOURAINE é, sobretudo, uma fonte de mudanças, de afirmação do indivíduo, ou de um grupo,

frente aos processos racionais que orientam o desenvolvimento econômico, a produção industrial e a dominação política.

A esta vontade do indivíduo em se tornar ator, em ser reconhecido como agente social atuante, dá-se o nome de sujeito (TOURAINÉ, 1999, p. 220). O sujeito, ou seja, esta determinação em se tornar ator social, em interferir na sociedade e no mundo, em fazer valer suas emissões discursivas, suas considerações, atos e interesses, é a marca da subjetivação e é ela que faz o contra-ponto com a racionalização.

Para TOURAINÉ:

O ator não é aquele que age em conformidade com o lugar que ocupa na organização social, mas aquele que modifica o meio ambiente material e, sobretudo, social no qual está colocado, modificando a divisão social do trabalho, as formas de decisão, as relações de dominação ou as orientações culturais (TOURAINÉ, 1999, p. 221).

É evidente a conotação reivindicatória que este pensador imprime na sua definição de sujeito, processo no qual prevalece a vontade de agir socialmente, de ser reconhecido como ator, de se fortalecer, a si mesmo e à sua coletividade, através da contestação da ordem estabelecida, da reivindicação por espaços de participação e de decisão nas esferas de poder, de não submissão passiva à dominação política e econômica exercida sobre eles.

No entanto, não é apenas a reivindicação pelo reconhecimento de suas considerações e atos que faz do indivíduo, ou grupo, um sujeito, mas, sobretudo a afirmação de sua liberdade, direito fundamental para que exista democracia. Pelas palavras de TOURAINÉ,

Designo por sujeito a construção do indivíduo (ou grupo) como ator, através da associação de sua liberdade afirmada com a experiência de vida assumida e reinterpretada. O sujeito é o esforço de transformação de uma situação vivida em ação livre; introduz a liberdade no que aparece, em primeiro lugar, como determinantes sociais e herança cultural (TOURAINÉ, 1996, P. 24).

Ou seja, mais que reivindicar o reconhecimento de suas considerações, mais que abrir espaço na racionalidade para seus interesses, o sujeito luta para afirmar sua liberdade, sua capacidade de agir livremente em detrimento das determinações que são impostas pelo sistema econômico e pela dominação política. Porém esta afirmação da liberdade não ocorre mediante a ruptura da ordem estabelecida, a negação da racionalidade, a aniquilação do mundo sistêmico, mas sim no sentido da complementaridade, da convivência compartilhada, do estabelecimento de limites entre a ação livre dos indivíduos e a ação racional do mundo sistêmico. Impera o princípio da resistência e não o da negação entre a racionalização do mundo e a subjetivação dos indivíduos ou grupos. Em outras palavras, a afirmação da liberdade em conformidade com as regras sociais e jurídicas que formam o meio social na qual os indivíduos estão inseridos.

O tornar-se ator social, para TOURAINE, significa a combinação entre a razão instrumental e a herança cultural, a imaginação criadora, a busca pela liberdade e a garantia do indivíduo, ou de um grupo, de exercer sua ação livre. Esta concepção é evidenciada pelo trecho a seguir:

De fato, a idéia de sujeito combina três elementos cuja presença é igualmente indispensável. O primeiro é a resistência à dominação, tal como acaba de ser evocada; o segundo é o amor de si pelo qual o indivíduo estabelece sua liberdade como a condição principal de sua felicidade e como um objetivo central; o terceiro é o reconhecimento dos outros como sujeitos e o conseqüente apoio às regras políticas e jurídicas que proporcionam ao maior número possível de pessoas o máximo de oportunidade de viver como sujeitos (TOURAINE, 1996, p. 172).

A partir da concepção de sujeito e do processo de subjetivação, a modernidade não é definida como a prevalência da razão instrumental, mas sim pelo equilíbrio instável entre as duas forças sociais, relação mediada pela confrontação, pela resistência e também pelo diálogo, pela convivência compartilhada.

Este duplo sentido da modernidade, de que fala TOURAINE, permite compreender o movimento de transformação do Setor Elétrico brasileiro nas

décadas de 1980 e 1990, período em que o processo de subjetivação tornou-se mais vigoroso, quando os agentes sociais externos ao Setor conseguiram colocar na pauta dos centros setoriais de decisão suas valorações, suas considerações e interesses quando da implementação dos projetos de desenvolvimento e da própria forma de atuar do Setor.

Dentro deste movimento se encontra o GEM-CX, um processo de interação social que, além de permitir a problematização do mundo da vida da população atingida pela Usina Hidrelétrica de Salto Caxias, representou um momento de afirmação da liberdade dos participantes, que mesmo sem pertencer ao Setor Elétrico ou aos quadros da COPEL, intervieram ativamente no processo de implementação dos programas sociais e ambientais deste projeto, inclusive na alocação de recursos e na definição de prioridades. No GEM-CX, a ação de resistência ao poder político e econômico representado pela COPEL, o contraponto à racionalidade técnica instrumental que norteou o planejamento do projeto, ocorreu dentro dos limites institucionais acordados pelos participantes e oficializados no regimento interno desta instituição. Todas as ações deveriam ser referendadas pelo GEM-CX, desde um postulado reivindicatório manifestado pela população atingida, até uma ação de gestão financeira ou técnica apresentada pela COPEL.

3. Uma perspectiva conciliadora entre os saberes

A utilização de HABERMAS e TOURAINE para compor o eixo estrutural da parte teórica desta dissertação se justifica pela relação de complementaridade existente entre os dois pensamentos. Principalmente pelo fato dos dois autores desenvolverem reflexões numa dupla perspectiva, ao mesmo tempo de confrontação e de interação, de conciliação entre a racionalidade e a subjetivação em TOURAINE e entre a racionalidade técnica instrumental e o mundo da vida em HABERMAS.

TOURAINE apresenta esta perspectiva de confrontação conciliatória já na própria definição da modernidade, ou seja, um equilíbrio instável entre a racionalidade e a subjetivação e diz que uma esfera não se sustenta sem a outra,

elas existem em relação de interdependência mútua e é este movimento de interferência entre os dois campos que faz a riqueza e a especificidade da modernidade. O mesmo ocorre com a definição de sujeito, que busca a afirmação de sua liberdade num duplo processo de resistência e de integração com a razão instrumental.

Já HABERMAS trabalha mais no sentido de identificar e apontar as diferenças entre a racionalidade técnica instrumental e o mundo da vida. É bastante evidente a separação destes dois campos, já que o mundo sistêmico, tomado pela razão, tem suas características próprias e bastante distintas do mundo da vida, onde prevalecem ações cotidianas, baseadas na comunicação entre os indivíduos, e não necessariamente planejadas previamente. O planejamento das ações no mundo da vida ocorre para viabilizar a ação comunicativa, enquanto que no mundo sistêmico o planejamento visa otimizar recursos humanos, financeiros e tempo para alcançar da forma mais rápida e garantida os objetivos calculados. Porém, HABERMAS não trabalha com a separação destes dois mundos, pelo contrário, ele afirma que o mundo sistêmico é também estruturado pelo mundo da vida, e que esse sofre intensa intervenção da racionalidade técnica instrumental.

Além dos dois autores trabalharem com a perspectiva de interferência mútua entre os dois campos que estruturam o mundo e a sociedade, ambos destacam o viés de conciliação e interação entre a racionalidade técnica instrumental e o mundo da vida e a subjetivação. Em TOURAINE, esta perspectiva aparece na forma de uma assertiva, que compõe a própria especificidade da modernidade, ou seja, o equilíbrio instável entre os dois campos ocorre através da interdependência recíproca entre eles. Já em HABERMAS, a perspectiva de confrontação conciliatória aparece na forma de um processo social, mediado pela ação comunicativa que, por definição, busca o entendimento entre os participantes da ação.

HABERMAS é mais preciso no ato de delinear a interação entre o mundo sistêmico e o mundo da vida. Para explicar como ocorre esta interação, ele desenvolveu instrumentos teóricos que permitem acompanhar o desenrolar da

inter-relação entre os mundos, mais precisamente os conceitos de ação comunicativa, que busca o entendimento; e a situação de ação, que consiste num espaço criado para exercer a ação comunicativa e problematizar um fragmento do mundo da vida, a fim de galgar o entendimento e o consenso sobre a valoração discursiva dos agentes sociais envolvidos na ação e estabelecer parâmetros comuns para alcançar um objetivo que se tornou coletivo, baseado na cumplicidade entre as partes.

Embora em diferentes níveis de detalhamento e precisão, tanto TOURAINE, quanto HABERMAS afirmam a interdependência entre a racionalidade e o mundo da vida e a subjetivação e apontam para um horizonte de entendimento entre estes campos. Não há uma separação intransponível entre os dois mundos, mas sim é destacada a possibilidade de relacioná-los e de construir objetivos comuns que coadunem os interesses e valorações dos mais amplos espectros da sociedade, identificados com uma ou outra forma de pensamento e de ação.

Porém existe uma diferença bastante significativa entre os dois pensamentos, dentro dos conceitos apresentados nesta dissertação, mais precisamente entre o mundo da vida de HABERMAS e subjetivação de TOURAINE. HABERMAS empresta ao conceito de mundo da vida uma vivência coletiva, construída a partir da relação dos indivíduos entre si e com o mundo, mediada pela ação comunicativa. O mundo da vida é um contexto de vivência social do cotidiano, permeado de auto-evidências que aos olhos dos indivíduos são tidas como naturais, previamente concebidas e que orientam suas ações. Isto ocorre com a tradição, com os costumes, com a forma socialmente aceita para tratar os demais indivíduos e a si mesmos, os valores morais, a família, enfim, as coisas que formam e constituem o mundo material e simbólico da vivência cotidiana. O mundo da vida é uma construção coletiva, gerada nas relações sociais estabelecidas e intermediada e também estruturada pela ação comunicativa.

Já o conceito de subjetivação desenvolvido por TOURAINE destaca a afirmação da liberdade individual, ou de um grupo, nas suas ações sociais, em conformidade com as convenções políticas e jurídicas que conformam seu meio.

Esse autor, ao conceber o processo de subjetivação, pensa o indivíduo inserido em seu meio social, porém, mais que a valorização desse meio, a formação do sujeito aparece como uma auto-reflexão do indivíduo e de sua posição na sociedade. Ao tornar-se sujeito, o indivíduo, ou grupo, postula uma autonomia de ação frente às condicionantes impostas pela dominação econômica, política e pelo aparato jurídico, procura restabelecer o equilíbrio frente à racionalidade. A afirmação do sujeito é o postulado maior da subjetivação de TOURAINE, enquanto que o mundo da vida é a construção do arcabouço social sobre o qual os indivíduos se relacionam e desenvolvem suas ações.

TOURAINE identifica esta diferença entre seu pensamento e o de HABERMAS, ao afirmar que, enquanto ele privilegia a consciência dos indivíduos, esse privilegia a comunicação, ou então, a subjetividade em relação a intersubjetividade (TOURAINE, 1996, p. 172). Esse autor diz que *a relação do indivíduo consigo mesmo, pela qual se constitui o sujeito, é mais fundamental do que as relações dos indivíduos entre si, porque ele esbarra na dependência vivida* (TOURAINE, 1996, p. 173).

É importante destacar que esta diferenciação entre mundo da vida e subjetivação não é plena, ou seja, tanto TOURAINE, quanto HABERMAS, trabalham de forma estreita a afirmação do sujeito com a conformação do meio social em que vivem. O mundo da vida, para estruturar-se, depende da formação individual, depende da vontade dos indivíduos de se comunicarem e de valorizar uma construção coletiva para a busca conjunta de objetivos comuns. Da mesma forma, a subjetivação ocorre através da assimilação e percepção das condições sociais que contornam a vida das pessoas. Os aspectos destinados à reflexão dos indivíduos são construídos socialmente, e a afirmação dos indivíduos como sujeitos ocorre não apenas isoladamente, mas pode também se concretizar coletivamente, formando sujeitos coletivos, como os movimentos sociais por exemplo.

Portanto, a diferença entre mundo da vida e subjetivação está menos no conteúdo totalizador dos conceitos, na sua abrangência, e mais nas nuances impressas pelos autores quando apresentam estes conceitos. HABERMAS

salienta mais a formação do meio social, das relações entre os indivíduos, da ação comunicativa, enquanto que TOURAINE salienta mais a afirmação do indivíduo frente ao mundo e à sociedade, sua condição libertária, sua vontade de mudança e de se colocar como ator social, com interesses e considerações que devem ser valorizadas pelos demais interlocutores.

Devido a essa diferença entre os conceitos de mundo da vida e de subjetivação, é que se entende que as reflexões de HABERMAS e TOURAINE são complementares, pois, trabalhando com os dois conceitos, é possível salientar tanto a importância da afirmação do indivíduo como sujeito, quanto à importância das relações sociais desenvolvidas no mundo da vida e os componentes que estruturam este meio de vivência coletiva. Os dois focos de desenvolvimento do indivíduo são fatores potencializadores de transformações sociais, de emancipação, de fortalecimento do campo de confrontação e de interdependência com a racionalidade técnica instrumental. Ambos possibilitam restabelecer o equilíbrio instável entre as duas forças de ação social: a racionalidade técnica instrumental e o fortalecimento do sujeito, seja pelo processo de subjetivação, seja pela reflexão das condições existentes no mundo da vida.

TOURAINE afirma que

Se fosse preciso medir a modernidade, isto teria de ser feito pelo grau de subjetivação aceita numa sociedade, pois essa subjetivação não é separável de um equilíbrio instável entre duas orientações opostas e complementares: de um lado, a racionalização, pela qual o homem é senhor e dominador da natureza e de si mesmo; do outro as identidades pessoais e coletivas que resistem aos poderes pelos quais a racionalização é posta em execução (TOURAINE, 1999, p. 245).

Tanto o mundo da vida, quanto a subjetivação exercem a função de contraposição à racionalidade imposta pelo mundo sistêmico, e ambos os campos contribuem para libertar os indivíduos da condição de submissão à ordem estabelecida e à dominação econômica e política exercida sobre eles.

É importante ressaltar que a aplicação dos conceitos de mundo da vida e de subjetividade nessa dissertação não se dará no nível empírico, mas no sentido de indicar a possibilidade de se trabalhar os dois conceitos no decorrer das

atividades do GEM-CX e dos demais processos de interação social avaliados, tendo como norte as implicações institucionais existentes nos mecanismos considerados. Essa ressalva se faz relevante para respeitar os limites da avaliação proposta. Caso seja feita uma aplicação empírica dos dois conceitos, seria necessário avançar a discussão sobre os agentes sociais que participaram dos processos de interação diagnosticados, principalmente o GEM-CX. Isso resultaria numa abordagem mais precisa sobre os agentes sociais que participaram do debate nessa instituição; uma avaliação sobre as emissões discursivas apresentadas à época; sobre como ocorreu a problematização de um fragmento do mundo da vida da população atingida pela Usina Hidrelétrica de Salto Caxias; quais aspectos foram tema de reflexão e de deliberação coletiva, e como essa população reagiu ao processo de reflexão sobre seu meio ambiente e seu modo de vida.

Da mesma forma, a apresentação do processo de subjetivação aparece como uma referência de análise, para indicar uma possibilidade de formação e afirmação do indivíduo como sujeito durante o GEM-CX, porém não será demonstrado como que esse processo se desenvolveu. Para realizar uma aplicação empírica deste conceito, seria necessário apresentar um diagnóstico da população atingida em dois momentos (antes e depois do GEM-CX) e que fatores atestam a existência da subjetivação sobre determinados agentes sociais participantes desse processo de interação social. Em que medida determinados agentes sociais afirmaram sua liberdade de ação frente aos expoentes da racionalidade técnica instrumental e qual a estratégia utilizada para compatibilizar a ação libertária, própria da subjetivação, ao enquadramento jurídico e institucional estruturado no GEM-CX.

Conforme explicitado no item 02 da Introdução (Objetivo) pretende-se realizar uma avaliação institucional sobre processos de interação social no Setor Elétrico brasileiro, na legislação ambiental no Brasil e sobre o GEM-CX. Desta forma, os conceitos de mundo da vida e de subjetivação são referenciais para a avaliação que se propõe nessa dissertação. Sua aplicação ocorre no sentido de

indicar, no nível institucional, as possibilidades de confrontação e de conciliação entre os agentes sociais participantes dos processos de interação considerados.

A avaliação proposta nessa dissertação é uma primeira etapa da reflexão sobre processos de interação e particularmente sobre o GEM-CX, sendo necessária a continuação dos estudos aqui apresentados para constatar se as possibilidades de ação identificadas nos processos de interação social analisados se concretizaram ou não e de que forma se construiu a relação entre os agentes sociais participantes da interação. Um estudo empírico sobre o GEM-CX e seus agentes sociais participantes é um desdobramento que complementa a reflexão apresentada nessa dissertação.

CAPÍTULO 2

PROCESSOS DE INTERAÇÃO NO ÂMBITO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

Discorrer sobre os processos de interação entre os diferentes saberes intervenientes direta ou indiretamente no planejamento e implementação dos empreendimentos do Setor Elétrico brasileiro requer uma compreensão do processo histórico no qual foi gerida esta discussão. O tema interação entre os técnicos do Setor e os agentes sociais externos a ele foi trabalhado de forma mais organizada nas instâncias setoriais na primeira metade da década de 1990. Porém, os fatores que levaram a um tratamento mais sistemático do tema interação recorrem à própria configuração político-institucional do Setor Elétrico brasileiro nas últimas três décadas, tendo como marco inicial o estabelecimento do regime militar no governo brasileiro (1964 a 1985).

Portanto, para avaliar a relação entre técnicos do Setor e os demais agentes sociais interessados na sua atuação é necessário que seja resgatada a história recente do sistema elétrico brasileiro, cujas vicissitudes dos períodos passados contribuem em muito para avaliar e compreender as do presente, e estas transformações guardam estreitos vínculos com o processo de discussão interna sobre os processos de interação entre o Setor e o restante da sociedade.

No período histórico aqui delimitado, o Setor Elétrico brasileiro era majoritariamente estatal, constituído por concessionárias pertencentes à União ou aos Estados, sendo o capital privado pouco representativo. Desta forma, o Setor será avaliado como parte integrante de um contexto de exercício do poder estatal e de práticas políticas, que conformaram historicamente a relação do Estado com a sociedade civil. Entende-se que o Setor, por ser um campo do poder público estratégico para o desenvolvimento nacional, incorporou em seu modo de atuação as contradições e transformações que permeiam o poder do Estado, sendo, portanto, um campo de estudo privilegiado para avaliar as mudanças processadas

na relação entre os agentes sociais incorporados ao aparato estatal e os demais, localizados fora de seu âmbito estrito. Sobre as mudanças estruturais nessa relação, deve-se destacar, para o objetivo da avaliação a ser realizada, a emergência e consolidação da legislação ambiental na década de 1980, por representar um suporte fundamental para a transformação do modo de atuação e relacionamento entre o Setor Elétrico brasileiro e a sociedade, discussão desenvolvida no capítulo 3 desta dissertação.

O presente capítulo destina-se à avaliação dos processos de interação estipulados, ou discutidos, nas câmaras internas do Setor Elétrico brasileiro, movimento que foi intensificado e externalizado na primeira metade da década de 1990. Não será apresentada uma avaliação sobre processos de interação já implementados pelo Setor, mas sim sobre a reflexão que os técnicos setoriais realizaram, objetivando a identificação dos principais aspectos norteadores da discussão, da autocrítica apresentada em períodos passados recentes e das propostas manifestadas para adequar a atuação setorial ao novo momento político vivido pelo país a partir dos anos de 1980, a saber, de consolidação do regime democrático e de reconhecimento de outros saberes e formas de reflexão e compreensão da realidade que não a ditada pelo poder público à época.

Dentro desta proposta, o presente capítulo divide-se em duas partes, organizadas cronologicamente. A primeira parte destina-se a um breve relato histórico da formação do Setor Elétrico brasileiro, da década de 1950 até a década de 1990. Ao apresentar a história do Setor Elétrico brasileiro, pretende-se ressaltar a formação do estigma que o acompanha, de que ele é uma parte do poder público cujos principais atributos são a competência técnica de seus membros e a capacidade de planejamento de seus gestores. Estes dois atributos são o suporte para que se reconheça no Setor Elétrico brasileiro um expoente da racionalidade técnica instrumental no poder político governamental, que muitos autores identificam como a construção de um poder tecnocrático no Brasil.

A segunda parte refere-se à discussão sobre processos de interação organizada dentro das câmaras internas do Setor durante a década de 1990. Serão apresentados os nortes da discussão e as contradições evidenciadas pelos

técnicos setoriais ao propor e desenvolver o tema processos de interação entre o Setor e os agentes sociais externos ao seu meio de atuação, identificando a lógica que se pretendia incorporar à racionalidade setorial e à sua prática quando do planejamento e implementação de projetos de desenvolvimento. Como base para discorrer sobre este segundo aspecto, serão utilizados os documentos elaborados pelo COMASE, órgão da ELETROBRÁS que já não existe mais, mas que à época aglutinava representantes de várias concessionárias e tinha como objetivo institucional discutir e estabelecer políticas e diretrizes comuns ao Setor na área de meio ambiente.

Todos estes conteúdos são orientados pela perspectiva de avaliar o Setor como um agente privilegiado da racionalidade técnica instrumental, na qual prevalece a lógica do mercado e da administração, da ação racional teleológica que pretende ser objetiva, previsível, e, portanto, com uma orientação política discriminatória dos demais saberes que mantém relação direta ou indireta com os técnicos do Setor. Esta perspectiva de análise orienta todo o presente capítulo, uma vez que a constatação de que é necessário modificar, ou flexibilizar, a racionalidade e a prática do Setor é a linha central da reflexão setorial apresentada na primeira metade da década de 1990, além do reconhecimento da validade de ação de outros agentes sociais até então desconsiderados pelo Setor Elétrico brasileiro e pelo poder público em geral.

1. Breve histórico do Setor Elétrico brasileiro nas décadas de 1950 a 1980

O Setor de Energia Elétrica no Brasil, até a década de 1950, operava sem uma regulamentação precisa do Governo Federal e era constituído majoritariamente por empresas de capital privado, com atuação restrita nos principais centros urbanos do país. As duas principais empresas com atuação no parque de energia elétrica eram a *Brazilian Traction – Light* e a *American Foreign and Power – Amforp*, que atuavam nos grandes centros urbanos, como as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo, e cujos serviços eram orientados principalmente ao consumo residencial, à iluminação pública e demais serviços públicos nas áreas urbanas, como os bondes, por exemplo.

Para perceber com maior precisão a atuação do capital privado no parque elétrico nacional, em 1920 a *Light* dominava os grandes centros urbanos, e havia 343 firmas de energia elétrica com atuação localizada em pequenos centros populacionais, com base em um arranjo concessionário com os municípios, e seus proprietários geralmente eram comerciantes ou proprietários de terras da região onde haviam obtido as concessões locais (BAER e McDONALD, IPEA, 1997). Em 1930, o fornecimento de energia de quase todas as regiões mais desenvolvidas do país já era dominado pela *Light* e pela *Amforp* e, no final da década de 1940, a participação do capital privado representava aproximadamente 98% do abastecimento no Brasil. Em 1952, o setor privado respondia por 92% da capacidade instalada no país, sendo os 8% restantes distribuídos ao setor público nas esferas federal, estadual e municipal (DIAS org, 1995, p. 69).

Quando o Brasil passou a requerer energia para desenvolver a indústria e expandir a urbanização para as regiões mais afastadas dos grandes centros, o capital privado retraiu-se e o Estado se viu compelido a assumir a posição de gestor e executor das medidas de infra-estruturas necessárias para abastecer com energia elétrica os novos centros e pólos de consumo.

Para promover a atuação pública com a intensidade de recursos e de planejamento que o momento requeria, já no segundo Governo de Getúlio Vargas, de 1950 a 1954, foram propostas medidas para reformar o Setor Elétrico, no sentido de capacitá-lo a sustentar o modelo nacional de desenvolvimento que se pretendia implementar no Brasil. Em 25 de maio de 1953, o Presidente Vargas encaminhou ao Congresso Nacional a Mensagem nº 219, que instituía o Fundo Federal de Eletrificação e criava o Imposto Único sobre Energia Elétrica e, em 10 de abril de 1954, através da Mensagem nº 135, criava a ELETROBRÁS, porém esta última ficou em trâmite no Congresso Nacional durante sete anos, sendo aprovada apenas no Governo de João Goulart. Getúlio Vargas também criou o Plano Nacional de Eletrificação, constituído por diversos empreendimentos de geração e transmissão de energia e que foi o primeiro programa nacional de expansão do Setor Elétrico brasileiro, prevendo um acréscimo de 3.500 MW (Megawatts) entre os anos de 1955 a 1965.

Embora o momento histórico fosse definido pelo Pós-II Guerra Mundial, que representava um recuo de investimentos na América Latina e nas demais regiões não contempladas pelos programas de reconstrução, como o Plano Marshall, por exemplo, o Plano Nacional de Eletrificação contava com o capital privado como importante fonte de recursos para a implementação dos projetos apresentados e que permitiriam a expansão do sistema elétrico brasileiro. Em função da conjuntura política do Governo Vargas e da situação de dificuldade em atrair grandes volumes de recursos para alavancar o Plano anunciado, apenas o Imposto Único foi aprovado pelo Congresso Nacional. Portanto, o Setor Elétrico carecia ainda das transformações estruturais para garantir sua expansão.

Em que pese a dificuldade para incrementar o Setor, neste período ocorreram importantes iniciativas descentralizadas que tiveram impactos diretos no Setor Elétrico brasileiro, como a criação das Centrais Elétricas de Minas Gerais – CEMIG, em 1952; a criação das Usinas Elétricas do Paranapanema – USELPA, em 1953; a Companhia Paranaense de Energia – COPEL, no ano de 1954; e a criação da Comissão Estadual de Energia Elétrica do Rio Grande do Sul - CEEE, a primeira empresa criada sob a direção do poder público estadual, em 1943.

Os Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul foram os primeiros a organizarem suas autarquias com atuação no Setor Elétrico, sendo que todas foram financiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE, uma agência do Governo Federal criada para gerir os recursos destinados aos investimentos em infra-estrutura e na industrialização do país.

Outro período importante na história do Setor Elétrico brasileiro foi o Governo de Juscelino Kubitschek, de 1955 a 1960, quando a conjuntura econômica e política já haviam superado as dificuldades do Pós-II Guerra Mundial e os investimentos em infra-estrutura e no fomento à industrialização foram sensivelmente incrementados. O Plano de Metas que norteou o Governo de Juscelino Kubitschek atribuía ao Estado a responsabilidade pela implementação da infra-estrutura, entre as quais a expansão do parque de energia elétrica. Especificamente sobre o Setor Elétrico, o Plano de Metas previa uma política de

estatização, que deveria ser executada pelos Governos Estaduais, tendo como um dos pontos fundamentais a criação das respectivas autarquias.

A ação compulsória em criar as autarquias estaduais era exercida por uma medida administrativa relativamente simples e extremamente eficiente: o Imposto Único sobre Energia Elétrica só seria repassado para os Estados mediante a criação das concessionárias estaduais e a apresentação de um Plano de Eletrificação para o Estado.

O processo de estatização do Setor Elétrico brasileiro no período do Governo de Juscelino Kubitschek ocorreu concomitante a implementação de outra política fundamental do Plano de Metas, a saber, a implementação da indústria pesada, que requeria significativo incremento do parque gerador, de transmissão e de distribuição de energia elétrica. O depoimento de José Luiz Lima, membro da ELETROBRÁS e estudioso do Setor Elétrico brasileiro, permite identificar a racionalidade do Poder Público impetrado nas atividades setoriais de energia elétrica neste período, diz ele:

Os investimentos no Setor Elétrico tornaram-se decisivos para o ritmo das atividades econômicas brasileiras, revelando sua participação na década de 1950 sempre superior a 10% da formação bruta do capital fixo, o que conferia ao Setor um peso determinante no crescimento econômico. A infra-estrutura do Setor Elétrico não se colocava apenas na qualidade de ofertante de energia para viabilizar o crescimento industrial; o investimento no Setor Elétrico era fundamental também para o próprio crescimento industrial, uma vez que demandava obras, engenharia, projetos e equipamentos (DIAS org, 1995, p. 47).

Este depoimento é salutar, pois identifica um aspecto fundamental na formação da racionalidade que estava se consolidando no Setor Elétrico brasileiro e que definiria sua atuação até meados da década de 1990, ou seja, as atividades do Setor não se limitavam exclusivamente a uma ação setorial, de oferta e distribuição de energia elétrica, mas eram concebidas como um mecanismo de fomento ao desenvolvimento nacional. Não eram apenas investimentos em infra-estrutura, mas fundamentalmente na geração de capital, um incentivo à industrialização e à distribuição da urbanização. A racionalidade que estava sendo

construída para o Setor era de que a atuação setorial não se limitava à oferta de seu produto, a energia elétrica, mas que o objetivo de seu planejamento e suas ações eram uma das bases de sustentação do crescimento nacional, de fomento do desenvolvimento regional, de expansão das fronteiras produtivas no território brasileiro. Esta orientação teve influência direta na reflexão que o Setor fez de sua atuação, na primeira metade da década de 1990, tema avaliado no item 2 deste capítulo.

O Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubitschek ocasionou profundas transformações na organização do Setor Elétrico brasileiro, principalmente pela estatização do parque gerador mediante a criação das concessionárias estaduais e a elaboração dos respectivos planos de eletrificação. O perfil do Setor ao final da década de 1950 tinha o Estado como principal gestor e executor da expansão setorial, com atuação na geração, na transmissão e também na distribuição da energia elétrica, sendo que no primeiro setor praticamente inexistia a participação do capital privado.

Outra importante medida que foi realizada no Governo Kubitschek foi a criação do Ministério das Minas e Energia, em julho de 1960, que passaria a ser o órgão federal responsável pela gestão e regulação do Setor Elétrico brasileiro. O projeto de criação da ELETROBRÁS continuava em discussão no Congresso Nacional, desde abril de 1954 e apenas no Governo do Presidente João Goulart esta autarquia teve sua criação aprovada, através da Lei nº 3.890-A, em 25 de abril de 1961. A ELETROBRÁS surgia como a *holding* das concessionárias federais, com responsabilidades na concepção e realização de estudos e projetos e na operação de usinas produtoras de energia elétrica, de linhas de transmissão e de distribuição.

Na década de 1960 foi realizado o primeiro planejamento integrado do Setor Elétrico brasileiro de longo prazo, constando projetos que poderiam efetivamente ser construídos e de um levantamento sistemático e técnico do potencial hidrelétrico da região centro-sul do país.

Em que pesem os esforços do poder público federal, desde o Governo de Getúlio Vargas (1950 – 1954), em expandir a área de atuação do Setor e capacitá-

lo a atender à crescente demanda por energia elétrica, motivada pelos planos de industrialização e distribuição da urbanização às regiões mais interioranas do país, apenas na década de 1960 criou-se um mecanismo eficaz de planejamento, já fundamentado no aparato institucional anteriormente criado, ou seja, respaldado no Ministério das Minas e Energia, na ELETROBRÁS e nas concessionárias estaduais já constituídas.

Esse planejamento integrado iniciou-se por meio de uma solicitação das Centrais Elétricas de Minas Gerais – CEMIG ao Fundo Especial das Nações Unidas, para a obtenção de recursos financeiros para a execução de estudos do potencial hidrelétrico no Estado. O Banco Internacional, na qualidade de agência executiva do Fundo, propôs ao Governo brasileiro uma ampliação do horizonte proposto pela CEMIG e sugeriu a incorporação de todas as bacias hidrográficas da região centro-sul do país, a fim de se criar as bases para o desenvolvimento planejado e sistemático do Setor, estabelecendo um plano de eletrificação regional com prazo de quinze anos.

Em 1 de maio de 1963 foi assinado entre o Governo brasileiro e o Fundo Especial das Nações Unidas um Plano de Operação para possibilitar a execução dos estudos e garantir os recursos financeiros necessários para sua realização, num total de US\$ 2.500.000,00, um investimento nunca antes disponível para o Setor. Em contrapartida, o Governo Federal assinou um Termo de Acordo com os Governos de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Guanabara para disciplinar a aplicação dos recursos financeiros e técnicos destas unidades para a realização dos estudos. Pela primeira vez estava constituído um grupo interinstitucional para desenvolver estudos de expansão regional do Setor Elétrico brasileiro, compreendendo agências financiadoras internacionais e os governos estaduais e o federal.

A execução prática dos estudos ficou sob a responsabilidade de um grupo de técnicos com experiência internacional, constituído por três empresas: a *Montreal Engineering Company Ltd*; a *G.E. Crippen & Associates Ltd*, ambas do Canadá; e a *Gibbs & Hill Inc.*, dos Estados Unidos. O consórcio destas três empresas formou a *Canambra Engineering Consultants Ltd*. Com o

desenvolvimento dos estudos, ampliou-se a área de atuação deste consórcio, abrangendo os Estados do Paraná, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Santa Catarina, Mato Grosso e parte de Goiás. Coube à *Canambra* executar o levantamento do potencial hidrelétrico das bacias da região de abrangência, atentando para a necessidade de realizar o aproveitamento integrado da energia através da operação coordenada das usinas e da interligação das redes de transmissão já existentes e a serem implementadas, processo que, até aquele momento, inexistia no Brasil.

Para alcançar este objetivo, foi criada uma sistemática de avaliação entre a demanda e a oferta de energia elétrica, através da elaboração de estudos com prazos decenais. Os trabalhos da *Canambra* compreendiam a realização de estudos sistemáticos e periódicos de inventários hidrelétricos e de outras fontes de energia, a revisão de projetos, projeções de crescimento do mercado consumidor, sempre numa perspectiva de avaliação integrada das regiões atendidas pelo consórcio, consistindo na gênese do sistema elétrico interligado brasileiro, que funciona até os dias atuais. Em 1965 a *Canambra* estimou o potencial hidrelétrico da região centro-sul em 27 mil MW, aproximadamente um acréscimo de 120% da capacidade instalada na região.

O destaque para a constituição da *Canambra* e de seus objetivos justificase, pois foi o primeiro planejamento sistemático ocorrido no Setor Elétrico brasileiro que privilegiou a integração do território, consistindo numa etapa importante para a distribuição do processo de urbanização e fortalecimento da industrialização. É necessário trabalhar as etapas de organização e consolidação da estrutura do Setor na perspectiva de que a orientação das atividades ocorreu sempre no sentido de dar suporte às estes dois processos, portanto a atuação setorial estava atrelada a um projeto maior, de desenvolvimento nacional, e esta racionalidade era o norte orientador das ações do Setor, seja para a expansão do sistema elétrico, seja para a priorização de obras e projetos a serem implementados.

A posição de destaque do Setor Elétrico brasileiro frente ao desenvolvimento nacional foi ainda mais intensificada durante o período dos

governos militares, iniciado em 1964 e finalizado em 1985. Fruto das transformações realizadas desde o Governo Vargas, no período militar a concentração do poder estratégico do Estado na expansão do Setor Elétrico ocorreu mediante a execução de grandes projetos, implementados sob uma política autoritária, na qual a prevalência da racionalidade técnica instrumental ficou ainda mais evidente. Se nos períodos anteriores os governos implementavam suas políticas energéticas em processo de negociação com outros agentes sociais e gestores das políticas públicas, haja vista que a criação da ELETROBRÁS demorou sete anos para ser realizada, devido à negociação com o Congresso Nacional; a Canambra existiu dentro de um consórcio onde participavam técnicos das concessionárias estaduais entre outras situações de ação conjunta entre os técnicos do Setor e de outros agentes sociais, nos governos militares acirrou-se o desprezo pelos demais saberes quando da implementação da política energética nacional.

Contribuiu para esta configuração centralizadora não só o perfil que vinha sendo definido para a atuação setorial, a saber, de suporte privilegiado do desenvolvimento nacional, mas também a própria organização política do poder estatal que tomava corpo em 1964. No período da ditadura militar iniciado na década de 1960 as áreas requisitadas para a instalação de um empreendimento, por exemplo, uma usina hidrelétrica, ou uma usina nuclear, eram proclamadas como área de segurança nacional, portanto com acesso e informação restrita aos técnicos qualificados do Setor e do governo federal.

O Setor Elétrico assumiu um *status* de defensor da soberania nacional frente ao poder público em seus vários níveis (municipal, estadual e federal) e à sociedade como um todo. Contra ele e seus membros não cabia indagações, questionamentos ou apresentação de idéias e propostas contrárias ao seu *modus operandi*, uma vez que era tido como setor estratégico para o desenvolvimento nacional. Sua atuação ocorria de forma similar à descrição de COUTINHO (1984) de exercício do poder político estatal, definido por “via prussiana”, ou seja, uma forma de agir e pensar as políticas públicas de cima para baixo, configurando-se instituições políticas, sociais, culturais e jurídicas numa perspectiva elitista,

exclusivista, autoritária e colocando à margem os agentes sociais externos ao Setor. Nesta perspectiva é válida a afirmação desse pensador de que

As transformações “pelo alto” tiveram como causa e efeito principais a permanente tentativa de marginalizar as massas populares não só de uma participação ativa na vida social em geral, mas sobretudo do processo de formação das grandes decisões políticas nacionais (COUTINHO, 1984, p. 36).

Pode-se afirmar que no período dos governos militares o Setor Elétrico brasileiro levou ao máximo expoente uma racionalidade que estava em construção desde a década de 1950, pautada numa atuação centralizadora do Setor e voltada, sobretudo, para o desenvolvimento nacional. Essa forma de se organizar e de agir do Setor Elétrico brasileiro tem fundamento não apenas numa configuração autoritária e excludente do poder público na gestão das políticas de desenvolvimento do país, mas, sobretudo, na prevalência do conhecimento técnico e científico sobre as demais esferas da vida e organização social, política e cultural.

O desenvolvimento capitalista no Brasil ocorreu mediante o domínio da técnica sobre as demais esferas da vida e, nesse contexto ideológico, a implementação de empreendimentos do Setor Elétrico justificava-se sempre sob o artifício da estruturação do parque industrial, da distribuição do processo de urbanização, enfim, como principal suporte estrutural do desenvolvimento nacional, em detrimento, no mais das vezes, da supressão ou não reconhecimento do desenvolvimento regional e local e do não reconhecimento das características, dos anseios, considerações e interesses manifestados pelas comunidades localizadas nas proximidades dos empreendimentos do Setor.

Este processo de prevalência da racionalidade técnica instrumental sobre as demais formas de organização da vida social e dos diversos saberes na execução da política pública e de enfiamento entre diferentes formas de organização do espaço e de manipulação dos recursos naturais tem fundamento, segundo HABERMAS (1968), na intensa e notável interferência e regulação

estatal sobre a economia, que formou uma estrutura política voltada à manutenção do sistema criado, nas palavras desse pensador:

Na medida em que a atividade estatal visa a estabilidade e o crescimento do sistema econômico, a política assume um peculiar caráter negativo: orienta-se para a prevenção das disfuncionalidades e para o evitamento dos riscos que possam ameaçar o sistema; portanto a política visa não a realização de fins práticos, mas a resolução de questões técnicas (HABERMAS, 1968, p. 70).

Nessa lógica, a atuação do poder estatal no planejamento e implementação de políticas de desenvolvimento, campo no qual se integram os projetos do Setor Elétrico brasileiro, ocorria numa perspectiva tecnicista, orientada pela racionalidade técnica instrumental, na qual a ação setorial considerava apenas as demandas do mercado, do fornecimento de energia elétrica, e as condicionantes político administrativas de seu empreendedor, o Estado em seus vários níveis, desconsiderando as demais esferas da vida social. A estruturação do parque de energia brasileiro ocorreu como um processo administrativo, de planejamento de investimentos financeiros e de recursos humanos para alcançar um fim específico, uma ação teleológica do poder estatal a fim de suprir uma demanda do desenvolvimentismo nacional. Esta forma de proceder ao desenvolvimento nacional submeteu a sociedade civil à racionalidade técnica instrumental, uma forma de dominação que nega a participação da população, da sociedade civil, de instituições outras que não aquelas atreladas diretamente ao discurso técnico aplicado a determinado processo de desenvolvimento.

Resgatando OFFE, HABERMAS (1968) avalia que, com a consolidação do processo político como medida preventiva à garantia da estabilidade do sistema capitalista marcado pelo forte intervencionismo estatal,

a solução de tarefas técnicas não está referida à discussão pública. As discussões públicas poderiam antes problematizar as condições marginais do sistema, dentro das quais as tarefas da atividade estatal se apresentam como técnicas. A nova política do intervencionismo estatal exige, por isso, uma despolarização da massa da população (HABERMAS, 1968, p. 71).

Todo esse aparato ideológico, de supremacia da capacidade e do conhecimento técnico sobre as demais esferas do conhecimento, de submissão da sociedade civil, da população, ao intervencionismo estatal amparado pela racionalidade técnica instrumental e, por fim, a despolitização da massa da população de que nos fala HABERMAS e OFFE, todos esses elementos tiveram influência fundamental na atuação do Setor Elétrico brasileiro durante o período de 1950 a 1985, com destaque para os anos do regime militar.

Nesta forma de planejar e implementar as ações setoriais, não havia um canal de comunicação entre a racionalidade técnica instrumental, representada pelos técnicos do Setor, com os demais saberes, representados pela comunidade acadêmica, pela população residente nas proximidades dos projetos implementados, pelas organizações não governamentais e movimentos sociais com militância ambiental, pelos sindicatos, enfim pelas organizações que estabeleciam um contraponto à lógica empregada pelo Setor. Com esta configuração elitista e exclusivista o Setor Elétrico brasileiro viabilizou diversos projetos, dentro os quais pode-se citar aquele que exemplifica da forma mais plena este contexto de autoritarismo do Setor, a Usina Hidrelétrica Itaipu Binacional, cujas obras foram iniciadas em 1975 e a geração de energia ocorreu em 1984.

É importante frisar que, muito embora a situação política do Brasil, durante os governos militares, fosse desfavorável à organização política da população, ocorreram diversos processos de organização e de contraposição ao exercício do poder setorial na área de energia, constituindo movimentos de atingidos por barragens, formando intelectuais dispostos a debater a atuação do Setor, mobilizando para esta causa sindicatos e outras organizações que contestavam a política autoritária do governo à época. São antigas as reivindicações dos movimentos populares, da comunidade científica, dos sindicatos e tantas outras organizações a respeito da necessária abertura política e social do Setor Elétrico brasileiro. A literatura destinada à análise do tema denuncia, em sua maioria, a forma autoritária de atuar deste segmento do poder público nas décadas

passadas. Segundo SEVÁ (1990), os membros das comunidades atingidas pelos projetos do Setor

continuam a ser desqualificados, pois são maltratados pela arrogância tecnocrática, pelo abuso do linguajar econômico, técnico ou jurídico; são confundidos pelo falseamento das avaliações disponíveis e até pela negação e pelo desprezo do próprio avanço do conhecimento aqui e alhures sobre tais problemas (In: CEDI, 1990, p. 16).

Outro texto, escrito por MONTICELI (In: CEDI, 1990) destaca a necessidade do poder público em alterar seu comportamento frente à sociedade, através da criação de espaços de discussão para que seja possível incorporar preocupações sociais e ambientais aos projetos do Setor Elétrico. Estas linhas de pensamento, avaliação e posicionamento frente ao Setor permeiam grande parte dos documentos escritos pelos movimentos ambientalistas, sociais e comunidade científica que procuraram dialogar com o poder público quanto à necessidade de modificações no desenvolvimento do sistema elétrico no Brasil.

Parte dos reclamos foi atendida com o advento da democracia no país, consolidada na esfera legal pela Constituição Federal de 1988. Com a nova configuração política, o Setor Elétrico brasileiro perdeu a base de sustentação de um projeto historicamente consolidado, fundamentalmente autoritário, centralizador e, portanto, fechado às pressões da sociedade. No novo contexto histórico e político, é urgente a realização de profundas transformações na forma de organização e atuação setorial, no sentido de reconstruir, ou remodelar, o alicerce da legitimidade do poder setorial frente ao poder público e à sociedade como um todo.

As transformações na ordem política brasileira e a crescente dificuldade em implementar os projetos setoriais devido aos intensos conflitos com movimentos sociais contra as barragens, movimentos ambientalistas e demais agentes sociais que se opunham ao Setor Elétrico brasileiro e seus projetos, levaram o Setor a organizar debates sobre o tema processos de interação. Um fator importante para o desenvolvimento desta política foi a criação do Departamento de Meio Ambiente

da ELETROBRÁS, em 1987 e, um ano depois, do COMASE, através da Portaria nº 511 do Ministério das Minas e Energia.

O COMASE era um colegiado formado por representantes da ELETROBRÁS e das concessionárias federais e estaduais, que compunham o Conselho Diretor, uma Secretaria Executiva, a Câmara Técnica e os Grupos de Trabalho, entre eles o GT Mecanismos de Interação com a Sociedade. Atribuiu-se ao COMASE a coordenação das atividades relativas ao meio ambiente que integram os planos de expansão dos sistema elétrico, através do estabelecimento de políticas e diretrizes gerais, metodologias, normas e procedimentos que regulamentassem as questões ambientais enfrentadas pelo Setor. Em Dezembro de 1992 participavam do COMASE o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE (hoje Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL); o Departamento Nacional de Desenvolvimento Energético – DNDE; a ELETROBRÁS e 28 empresas concessionárias, sendo 20 estaduais, 3 de capital privado, 4 empresas regionais e a Itaipu Binacional.

Segundo apresentado pelo Informativo nº 1, ano 1, do COMASE:

O Conselho Diretor, coordenado pelo Diretor de Planejamento e Engenharia da ELETROBRÁS, têm as funções de deliberar, dar orientação normativa e apresentar pareceres e proposições de ação à ELETROBRÁS e às concessionárias sobre aspectos relativos ao meio ambiente e é integrado por um Coordenador Geral do DNAEE, por um Coordenador Geral do DNDE e pelos diretores das áreas a que estejam afetas as atividades de meio ambiente das concessionárias. (...)

A Câmara Técnica reporta-se ao Conselho Diretor e destina-se a coordenar e desenvolver estudos, propondo diretrizes para ação das concessionárias no plano ambiental e é composta por técnicos designados pelas entidades integrantes do COMASE, representando as suas áreas formalmente responsáveis pela tratamento dos assuntos sócio-ambientais. (...)

A Câmara Técnica poderá constituir Grupos de Trabalho, com a incumbência de realizar estudos e subsidia-la na proposição de diretrizes para a ação das concessionárias, com prazo de vigência determinado e objetivos específicos, restritos aos assuntos que lhes derem origem, e integrados por técnicos do Setor Elétrico identificados com os temas a serem abordados. (...)

A Secretaria Executiva tem por finalidade prestar apoio ao Conselho Diretor, à Câmara Técnica e aos Grupos de Trabalho constituídos (COMASE, 1992, p. 14).

A organização institucional do COMASE demonstra a representatividade dos órgãos do Setor neste colegiado, envolvendo inclusive a participação direta de diretores da ELETROBRÁS e das concessionárias nas suas discussões e deliberação normativas.

Dentre os Grupos de Trabalho instituídos, merece destaque o Grupo de Trabalho sobre Mecanismos de Interação com a Sociedade, criado em 28 de Maio de 1991, sob a coordenação do sociólogo da CEMIG, José Armando de Souza. Sua criação teve por objetivo, por um lado, *aprofundar as reflexões sobre a participação social (seja institucional ou de grupos sociais afetados) no processo decisório setorial e, de outro, formular instrumentos que viabilizem essa interação* (COMASE, 1992, p. 5).

A preocupação com a necessária adequação do Setor Elétrico brasileiro à nova ordem política nacional, de democratização das relações e de reconhecimento de outros agentes sociais quando da implementação de seus projetos, levou o Setor Elétrico brasileiro, através do COMASE, a apresentar uma autocrítica em 1992, na qual reflete sobre a atuação setorial e sua relação com os agentes sociais externos ao seu meio. O trecho apresentado a seguir foi retirado do texto *Desafios para a reflexão do Setor Elétrico: políticas públicas e sociedade*, elaborado em 1992 num convênio estabelecido entre o COMASE e o Núcleo de Políticas e Estratégias - NAIPPE, da Universidade de São Paulo - USP. Nele fica clara a disposição de inserir a atuação setorial no novo contexto de democratização das instituições nacionais pela qual atravessava o Brasil na década de 1980 e 1990. Segundo o COMASE

O desafio que a participação da sociedade representa para o Setor Elétrico reside na mudança de postura em relação a seu papel de organismo integrante do Setor Público em um novo contexto histórico, e na compatibilização de sua filosofia de ação com os reclamos inerentes ao desenvolvimento da democracia no País. Trata-se assim, de superar um modelo anterior adotado em alguns setores e condicionado pela política e por instituições anteriores à Constituição de 1988.

Segundo esse modelo, o objetivo dos agentes governamentais, em sua interação com a sociedade, consistia primordialmente na tentativa de persuasão, através de instrumentos de comunicação como a publicidade, a propaganda e exercícios de relações públicas, em que a informação era

utilizada, no mais das vezes, com vistas ao atendimento de interesses setoriais imediatos.

O novo momento vivido pelo País, com o desenvolvimento efetivo de condições democráticas, passa a requerer um aprofundamento do grau de participação da sociedade no processo decisório da formulação e implantação das políticas públicas (COMASE/NAIPPE, 1992, p. 21).

Ao avaliar a história do Setor Elétrico brasileiro, não se pode negligenciar o fato de que, durante o ciclo de intervencionismo estatal na quase totalidade da ação setorial (1950-1990), a infra-estrutura que foi consolidada e a oferta de energia tiveram incremento nunca antes alcançado. Para confirmar essa afirmação, basta verificar que em 1963 a potência instalada no Brasil era de 6.355 MW e, em 1993, este índice era da ordem de 52.741 MW, ou seja, em 30 anos a potência instalada brasileira foi incrementada em aproximadamente 830% (BAER e McDONALD, 1997).

No entanto, a reconhecida eficiência técnica e capacidade de planejamento na expansão do sistema para atender à crescente demanda não foram capazes de estancar, ou minimizar, uma reivindicação de diversos agentes sociais quanto à abertura do Setor para outras considerações alheias à racionalidade técnica instrumental, quanto à transformação da atuação setorial numa perspectiva mais participativa, menos excludente. Esta avaliação foi realizada pelo Setor Elétrico brasileiro na primeira metade da década de 1990 e é o objeto de avaliação do item 2, apresentado a seguir.

2. A reflexão do Setor Elétrico brasileiro sobre processos de interação social, os primeiros anos da década de 1990

No final do ano de 1990, o COMASE realizou uma pesquisa entre as concessionárias, na qual perguntava quais eram os principais problemas sócio-ambientais enfrentados pelas empresas do Setor e que aspectos consideravam mais urgentes e prioritários para serem solucionados. O principal elemento diagnosticado foi a relação problemática entre os técnicos do Setor Elétrico brasileiro e os agentes sociais que mantêm alguma relação com seus projetos, situação que requeria, à época, urgência na busca de diretrizes para um melhor

desempenho e atuação nesta área. Conforme o texto do COMASE, apresentado no Informativo nº 3⁴, datado de Janeiro de 1994,

Esta priorização foi baseada em ocorrências e constatações que, nos últimos anos, vem sinalizando mudanças de valores e de posturas na sociedade brasileira, às quais o Setor deve se adaptar para que possa continuar desempenhando com eficácia sua missão. Fatos recentes indicam que, sem uma adequada comunicação com vários níveis da sociedade, dificilmente se conseguirá viabilizar sócio-politicamente os próximos empreendimentos setoriais (COMASE, 1994, item Editorial).

E páginas adiante coloca que

Nas últimas décadas e principalmente nos últimos anos, houve um aumento na demanda por uma abertura setorial à participação externa, seja por canais informais, via negociações e acordos e, principalmente, foi garantida por normas legais e pela Constituição. Assim, um Setor com capacitação técnica comprovada, vê-se induzido a uma reflexão ampla sobre seu *modus operandi* e mais, sente a necessidade de estruturar-se para atuar no universo social e político de um país onde a democratização nas relações acompanha a tendência mundial de valorização da cidadania (COMASE, 1994, item - O Setor Elétrico e a interação com a sociedade).

Com a identificação dos aspectos que os técnicos setoriais entendiam como preponderantes para viabilizar ajustes na atuação do Setor de modo a adequá-lo à nova realidade de democracia e valorização da cidadania no país, coube ao COMASE desenvolver a reflexão sobre processos de interação social. Neste Comitê eram debatidas as principais questões sócio-ambientais afetas ao Setor e eram definidos as diretrizes gerais, a metodologia, as normas e os procedimentos da macro-política setorial para a questão ambiental e social (COMASE, 1994, item 2.4.2 Organismos e Comitês do Sistema ELETROBRÁS). Coube à este colegiado discutir sobre processos de interação entre o Setor Elétrico brasileiro e os agentes sociais externos à ele, propondo formas de aperfeiçoar e melhorar a

⁴ Este documento foi retirado da internet, na página da ELETROBRÁS – www.eletronbras.gov.br, motivo pelo qual não consta número de páginas. Portanto, para facilitar a orientação, quando se utilizar citações deste texto será indicado o item no qual consta o trecho citado.

relação dos técnicos setoriais com as demais organizações intervenientes direta ou indiretamente nos projetos e empreendimentos em fase de planejamento e implementação. Essas atividades foram desenvolvidas pelo Grupo de Trabalho sobre Mecanismos de Interação com a Sociedade, criado em 28 de maio de 1991.

Para proceder a esta tarefa, o COMASE organizou sua atuação pautada na publicação de três documentos, são eles: *Desafios para a reflexão do Setor Elétrico: políticas públicas e sociedade*, datado de 1992 e elaborado em um convênio entre o COMASE e o Núcleo de Políticas e Estratégias – NAIPPE, da Universidade Estadual de São Paulo – USP, com o objetivo de estabelecer os preceitos teórico-conceituais a serem utilizados na reflexão sobre o relacionamento entre o Setor e os demais agentes sociais; *Processos de interação do Setor Elétrico brasileiro com a sociedade*, datado de 1994 e elaborado exclusivamente pelo COMASE, com o objetivo de analisar as experiências de interação ocorridas no Setor e identificar os mecanismos já existentes em diversos planos (o institucional, o legal, os espaços não oficiais de reivindicação popular entre outros); e existia a previsão de um terceiro documento, no qual seriam propostos os processos de interação julgados mais relevantes ou viáveis de serem implementados, como também os momentos adequados para ocorrer a interação, sendo estes objetivos os primordiais do Grupo de Trabalho criado para discutir o tema. Porém este último documento não foi viabilizado, em função da mudança de perspectivas ocorridas no Setor durante a década de 1990, cujas atividades passaram a ser direcionadas para a privatização das concessionárias e não mais a regulamentação do Setor como parte do poder público estadual e federal.

A relevância em avaliar este momento de discussão e reflexão ocorrido no Setor Elétrico brasileiro sobre a necessidade de aperfeiçoar os processos de interação entre seus técnicos e os demais agentes sociais interessados na implementação dos projetos é que este período representa uma transformação significativa na racionalidade do Setor, uma vez que se passou a considerar o desenvolvimento regional e local como uma das prioridades setoriais e passou a se reconhecer a existência e validade de outros conhecimentos e saberes capazes de intervir na atuação do Setor.

A discussão ocorrida no COMASE sobre processos de interação indica uma tendência, à época, de contrapor a racionalidade técnica instrumental que historicamente orientou a atuação setorial, com os demais saberes e conhecimentos que são, direta ou indiretamente, intervenientes quando da implementação dos projetos de desenvolvimento. À luz da redemocratização do sistema político brasileiro após a Constituição Federal de 1988 e a valorização da cidadania, pode-se afirmar que os técnicos do Setor Elétrico brasileiro estavam dispostos a consolidar espaços institucionais para que fossem problematizados aspectos do mundo da vida da população atingida pelos projetos e o desenvolvimento do processo de subjetivação, de valorização do indivíduo enquanto sujeito, portador de valorações discursivas relevantes e que deveriam ser reconhecidas para se desenvolver os projetos setoriais.

O contraponto à racionalidade técnica instrumental no Setor se daria através de três componentes fundamentais da política sócio-ambiental que estavam se delineando para o Setor Elétrico brasileiro, e que serão apresentados a seguir.

São vários os aspectos incorporados à discussão desenvolvida, porém é possível agregá-los em três pontos fundamentais, desde já: 1) a inserção regional dos empreendimentos; 2) a concepção de participação dos agentes sociais externos ao Setor na sua atuação e; 3) o processo de institucionalização dos processos de interação.

O primeiro ponto que merece destaque é a perspectiva de inserção regional dos empreendimentos, fundamentada na constatação do Setor de que é necessário adequar sua atuação à nova realidade brasileira, entendida como um momento de democratização das instituições nacionais e valorização da cidadania. O projeto vai além da garantia ou do aperfeiçoamento da participação de outros agentes sociais nos projetos em fase de planejamento ou implementação, uma vez que se propõe uma nova racionalidade para o Setor Elétrico brasileiro, pautada numa perspectiva desenvolvimentista local e regional, compatibilizando-o às questões nacionais.

Pretende-se integrar os projetos do Setor às demais políticas públicas de desenvolvimento em curso no país. Desta forma, entende-se que a função do Setor não é apenas gerar, transmitir e distribuir energia elétrica, mas também ser uma opção para o incremento do desenvolvimento da região onde se planeja instalar determinado empreendimento.

Conforme o conteúdo elaborado pelo COMASE,

Em síntese, a interação do Setor com a sociedade deve ser pautada pela busca de processos cooperativos que viabilizem objetivos sociais globais e específicos, tanto do ponto de vista do Setor, como daquele dos agentes sociais coletivos ou individuais, como, por exemplo, a inserção regional dos empreendimentos (COMASE, 1994, item 1.3. Interação, Conflito e Cooperação).

Por inserção regional entende-se a integração do empreendimento com as demais políticas públicas desenvolvidas na região, de modo a elevar os benefícios que o projeto possa acarretar para a população e para os municípios constituídos nas proximidades do projeto em desenvolvimento.

A inserção regional dos empreendimentos propõe uma articulação interinstitucional com os demais órgãos públicos atuantes na região de implementação de determinado projeto, como as prefeituras municipais e suas secretarias, os escritórios da EMATER, secretarias de estado e outras organizações. Esta articulação permite compatibilizar e integrar as políticas públicas executadas na região de inserção dos projetos setoriais, de modo a otimizar recursos humanos e financeiros para viabilizar o desenvolvimento regional. A articulação interinstitucional entre os órgãos do poder público pressupõe a transparência das ações e das possibilidades de ação, a negociação integrada desses interesses, a otimização dos recursos financeiros e humanos disponíveis e, sobretudo, o reconhecimento de diversas racionalidades e a busca pela integração desses interesses na construção de um objetivo comum, de modo geral, o desenvolvimento integrado da região. Nas palavras do COMASE,

A partilha de responsabilidades institucionais e financeiras entre as entidades públicas pertinentes, reconhecendo-se a heterogeneidade do Setor Público em seu conjunto e as distintas atribuições de competência próprias dos parceiros institucionais, deve ser procurada, assim como devem ser buscadas, quando pertinente, as condições para a transformação do projeto de um empreendimento em objeto de políticas públicas e em mecanismo de indução de desenvolvimento regional (COMASE, Item 2.2.1. A Articulação Institucional)

Além da articulação interinstitucional, a inserção regional dos empreendimentos do Setor Elétrico brasileiro pressupõe a construção de processos cooperativos entre diversos agentes sociais, muitas vezes antagônicos, mas que em situações específicas podem trabalhar em função de objetivos comuns. Não deve ser buscada apenas uma articulação com os demais órgãos públicos, mas também com os agentes sociais com atuação na região de inserção do empreendimento, como universidades, organizações não governamentais, sindicatos, enfim, as organizações que geram conhecimento sobre a região. Para isto é necessário reconhecer a existência de outros saberes sobre a região, que incorporam outros interesses e que, num processo de articulação entre o Setor e estes agentes sociais, o conhecimento gerado pode ser inserido na lógica e na prática do Setor.

A compatibilização de interesses, a otimização de recursos financeiros e humanos, o trabalho cooperativo e integrado são as bases estruturais para a viabilização da proposta de inserção regional. Entende-se que esta proposta é uma tentativa de criar uma situação de ação (HABERMAS, 1994), uma possibilidade de entendimento entre agentes sociais com interesses diversos e, muitas vezes conflitantes, mas que estabelecem pontos de negociação para construir um objetivo comum. A articulação interinstitucional representa o instrumento capaz de agregar os interesses manifestados e, principalmente, de compatibilizar a racionalidade técnica instrumental com os demais saberes e conhecimentos sobre a região, inclusive aqueles provenientes do mundo da vida, dos conhecimentos cotidianos apresentados pela população e suas organizações representativas sobre o ambiente regional e local, sobre a organização do espaço

e percepção das relações sociais constituídas no local onde se pretende implementar um projeto do Setor Elétrico brasileiro.

É fundamental neste processo de negociação que os técnicos do Setor reconheçam a validade das emissões dos demais agentes sociais, que eles flexibilizem os objetivos exclusivamente setoriais, de atendimento ao mercado e à lógica estrita da administração, que sejam incorporados à racionalidade técnica instrumental reflexões e conhecimentos de outra ordem, entre elas a da representação do espaço pela população local, da percepção simbólica dos recursos naturais e suas relações com as pessoas que residem e trabalham no ambiente a ser modificado pelo empreendimento em curso.

O COMASE aponta que, para viabilizar a inserção regional dos empreendimentos, é necessário realizar algumas ações que dêem substrato para sua implementação, são elas: a) criar um sistema de gerenciamento ambiental eficiente, consistindo num processo de planejamento que possibilite o uso racional e sustentável dos recursos ambientais disponíveis; b) a articulação interinstitucional, procurando compatibilizar o desenvolvimento nacional com o local e regional; c) a identificação das potencialidades de desenvolvimento integrado do empreendimento com as demandas sociais e econômicas da região, significando a otimização dos recursos econômicos e humanos para um objetivo comum e; d) a criação de processos de participação social dos agentes externos ao Setor, de modo a incorporar nas ações setoriais uma abrangência global, socializada, que supere os limites do Setor Elétrico. Este último aspecto merece tratamento especial e o tema participação é o segundo aspecto de destaque na reflexão do Setor durante a primeira metade da década de 1990.

Concomitante à inserção regional, é necessário que o Setor constitua espaços de participação dos agentes sociais externos à sua organização, adotando uma postura de transparência no seu processo decisório. A reflexão desenvolvida pelo COMASE sobre o tema participação apresenta uma dinâmica contraditória bastante significativa, e que demonstra com bastante clareza a mudança de postura que estava em andamento no interior do Setor Elétrico brasileiro.

O tema participação foi desenvolvido nos dois textos produzidos, em 1992 e 1994, e em cada documento o conceito é tratado de forma diversa. No texto desenvolvido em parceria com o NAIPPE-USP a noção de participação é construída com atributos de deliberação, interferência direta sobre os projetos do Setor. Esta tendência fica evidenciada no trecho apresentado a seguir: *o grande salto qualitativo, no que se refere à participação social, reside na passagem de uma situação em que a participação é apenas consultiva para uma situação em que a participação assume caráter deliberativo* (COMASE/NAIPPE, 1992, p. 21).

Já no documento elaborado exclusivamente pelo COMASE, a participação é pensada de forma mais flexível quanto ao grau de interferência direta da população sobre a atuação do Setor, quando se diz que

Participação quer dizer comunicação direta, sem intermediários, entre os membros da sociedade e agentes estaduais responsáveis pela atuação do poder público. A participação varia muito: pode ser como sujeito, indivíduos ou coletividades; pode ser formal ou informal, dependendo da existência ou não de canais e procedimentos explicitamente regulamentados; pode ser buscada pelas autoridades ou a elas imposta; pode se referir ao todo ou a certas partes do processo decisório; pode ser universal ou restrita a determinadas categorias sociais; pode facultar poder deliberativo ou apenas consultivo; pode ser legítima ou ilegítima, legal ou ilegal. Mas, em qualquer de suas modalidades, a característica essencial da participação é a relação entre o portador pessoal do interesse particular e o detentor oficial da autoridade pública (COMASE, 1994, item 1.4. Participação e Estado).

A identificação deste caráter contraditório na noção de participação a ser adotada pelo Setor faz parte do processo de reflexão sobre o tema, e carece de mais tempo e esforço para ser definido um conceito bem fundamentado. O importante é perceber o esforço do Setor em discutir um tema até então considerado tabu no Setor Elétrico brasileiro e que na década de 1990 ganhou alento e tratamento de destaque para adequar sua atuação setorial na nova configuração política do país após a Constituição Federal de 1988. Mais importante que avaliar a definição da noção de participação é avaliar a importância que o tema recebeu por parte do Setor para possibilitar a viabilização da nova racionalidade em construção, marcadamente regionalista e identificada com os

conhecimentos locais, provenientes do mundo da vida e a valorização do processo de subjetivação, através da criação, ou aceitação, de espaços de discussão, consulta e, em determinadas situações, de deliberação que contam com a participação de representantes da população atingida pelos projetos.

Nestes espaços de participação, seja ela consultiva ou deliberativa, os indivíduos teriam a possibilidade de se colocar frente aos técnicos setoriais como sujeitos, como portadores de outros conhecimentos sobre a região que não os valores da racionalidade técnica instrumental que orienta o Setor. Com a criação de processos de interação 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 aumentado, pois seria fundamentado não apenas na experiência e nos valores dos técnicos do Setor, mas também nos interesses, considerações e valores dos demais conhecimentos e saberes sobre a região.

Neste sentido, é importante identificar um aspecto básico apontado pelo Setor para refletir sobre a participação, ou seja, a necessidade primeira em estabelecer um contato intenso entre os técnicos do Setor e os demais agentes sociais interessados em sua atuação, portanto na base da participação é necessário constituir um processo de comunicação muito bem fundamentado.

A comunicação, na nova racionalidade que se pretende imputar ao Setor Elétrico brasileiro, assume um duplo caráter: de repasse de conhecimentos técnicos, portanto de emissão de informações relevantes; e de recebimento de conhecimentos regionais e locais, ou seja, de incorporação à sua racionalidade de conhecimentos externos ao seu meio. Estabelece-se desta forma um intercâmbio entre a racionalidade técnica instrumental do Setor e os demais saberes existentes na região de inserção dos projetos setoriais, provenientes do mundo da vida. A comunicação abandona seu caráter propagandístico que imperava na atuação do Setor, um instrumento de convencimento utilizado para viabilizar os projetos setoriais e, portanto, sem compromisso expresso com a verdade dos fatos e com a transparência nas avaliações dos impactos sócio-ambientais decorrentes da implementação dos projetos.

Na nova racionalidade que se propõe para o Setor, comunicação quer dizer contato direto com os agentes sociais externos, reconhecimento da existência e pertinência de outros conhecimentos que podem, inclusive, otimizar recursos financeiros e humanos, criar as bases de legitimidade do projeto em implementação, dar credibilidade às ações do Setor, minimizar conflitos e compatibilizar interesses diversos e, por fim, possibilitar a inserção regional dos empreendimentos.

O reconhecimento da validade de outros discursos que não o técnico instrumental do Setor é aspecto inerente à discussão sobre participação desenvolvida pelo COMASE. O trecho a seguir demonstra de forma muito evidente esta percepção do Setor:

A partir da identificação das potencialidades e oportunidades regionais, deve-se procurar compatibilizar os projetos, de forma a ampliar os efeitos multiplicadores que o empreendimento possibilita e, neste aspecto, a contribuição da população pode vir a ser significativa. É nesse sentido que se torna importante a valorização das capacidades regionais e a ampliação do conhecimento dos problemas e valores locais, pois estes aspectos possibilitam a identificação de soluções mais adequadas às condições locais, muitas vezes não previstas em virtude da própria abrangência que caracteriza o planejamento setorial.

Não se deve deixar de considerar que a inclusão de outros setores e órgãos públicos, através de um processo de articulação e cooperação interinstitucional, propicia parceria na implantação de políticas públicas, preservando o caráter multidimensional do desenvolvimento regional, oferecendo ao empreendedor a oportunidade de dividir custos com outros organismos do Estado e potencializando as externalidades positivas do empreendimento (COMASE, 1994, item 1.2 O Contexto da Participação).

O terceiro aspecto a ser destacado nas considerações e reflexões apresentadas pelo COMASE durante suas atividades na primeira metade da década de 1990, diz respeito à necessidade de institucionalização dos processos de interação, processo este entendido como a normatização e o estabelecimento de regras que tenham validade para todos os projetos do Setor, independentemente de quem seja o responsável pela execução: a ELETROBRÁS ou as concessionárias.

O desafio de institucionalizar os processos de interação entre o Setor e os demais agentes sociais interessados em sua atuação tem por objetivo eliminar, ou minimizar, os pontos de conflitos entre as partes envolvidas direta ou indiretamente no planejamento e implementação dos projetos setoriais. Porém, a proposição vai além da mera institucionalização, e controle, do conflito entre os agentes sociais, ela propõe, sobretudo, a regulamentação do Setor Elétrico brasileiro sobre um tema que era desprezado pela racionalidade técnica instrumental que prevalecia no Setor até a década de 1990. Conforme afirmação do COMASE

A institucionalização deve ser perseguida no sentido de dotar o Setor de um elenco de normas e procedimentos padronizados, que garantam uma relativa estabilidade e permanência de suas políticas, em relação aos diversos seguimentos sociais cujos interesses venham a ser afetados pelos seus empreendimentos. Estas normas e procedimentos devem estabelecer com clareza quais as responsabilidades do Setor, até onde ele se julga competente para atuar diretamente, onde aceita participar apenas como coadjuvante, em que situações aceita apenas assumir o papel de articulador e quais situações julga inteiramente fora de seu âmbito de ação (COMASE, 1994, item 1.2. O Contexto da Participação).

Percebe-se que a preocupação que norteia a proposição de institucionalizar os processos de interação é definir as atribuições e responsabilidades de cada agente social, individual ou coletivo, interveniente direta ou indiretamente na atuação do Setor Elétrico brasileiro, transformando cada projeto setorial em um esforço conjunto de toda a coletividade com atuação regional, orientando as ações para o desenvolvimento integrado da região.

Mas, para que esta definição de papéis seja possível de ser viabilizada, é necessário uniformizar normas e procedimentos no trato com os agentes sociais externos ao Setor, de modo a dar credibilidade à atuação setorial independentemente do autor das medidas adotadas. A reflexão sobre este tema específico vai além da definição de responsabilidades e atribuições, ou seja, a definição das regras do jogo a ser travado entre o Setor e os demais agentes sociais, uma vez que, integrado a esta tarefa, está também o estabelecimento de referências gerais de atuação, quer para a definição de um sistema de informação

e plano de comunicação uniformizado, como também o reconhecimento de diferentes públicos a serem atendidos e a necessidade de trabalhar de forma diferenciada a linguagem e a manipulação da informação.

A institucionalização dos processos de interação é a etapa final no horizonte de transformação proposto pelo Setor Elétrico brasileiro sobre a relação de seus técnicos com os demais agentes sociais, uma vez que sua implementação não está restrita ou limitada a um projeto específico, como é o caso da discussão sobre inserção regional dos empreendimentos e da participação. Este terceiro aspecto é a consagração de um perfil mais democrático, aberto às críticas e aos demais saberes que perfazem o mundo da vida das pessoas intervenientes direta ou indiretamente na atuação do Setor. A institucionalização pressupõe o estabelecimento de procedimentos, de regras, de orientações gerais no trato com a população atingida e suas organizações representativas, ou seja, a definição de um aparato institucional que discipline procedimentos normativos e de conduta dos técnicos do Setor Elétrico brasileiro frente aos demais agentes sociais interessados em seus projetos, seus empreendimentos, seu planejamento e sua atuação setorial de forma geral.

Além do aspecto normativo, esta proposta também pressupõe o reconhecimento de outros conhecimentos e saberes sobre a região de inserção dos projetos setoriais e sobre o próprio Setor Elétrico e externa a preocupação com a comunicação entre as partes envolvidas, trabalhando com a qualidade da informação gerada e a forma mais adequada de repassá-la, ou seja, existe uma preocupação com a qualidade da ação comunicativa a ser estabelecida entre o Setor Elétrico brasileiro e os agentes sociais que mantêm alguma relação com seus técnicos.

Ao avaliar a história do Setor Elétrico brasileiro, desde a década de 1950 até a primeira metade da década de 1990, percebe-se que a racionalidade do Setor estava pautada na regulamentação da atuação setorial, seja através dos planos de expansão, do planejamento integrado dos sistemas elétricos no território nacional, ou pela constituição de normas e regras de funcionamento das concessionárias, visando sempre dar suporte e ser a força motriz do

desenvolvimento nacional. Para que este objetivo fosse alcançado o Setor orientou-se pela racionalidade técnica instrumental, prevalecendo a lógica do Poder Estatal, com o processo de estatização do Setor e do atendimento da demanda do mercado, representada pelo industrialismo e pela distribuição da urbanização.

Nos primeiros anos da década de 1990, o Setor, no esforço de refletir sobre os processos de interação, demonstrou interesse em regulamentar procedimentos para disciplinar sua relação com os agentes sociais externos ao seu meio. Embora o objetivo final do COMASE ao desenvolver a discussão sobre processos de interação não tenha sido alcançado, ou seja, a proposição de processos de interação institucionalizados e válidos para todas as concessionárias, a reflexão teve interferência na política adotada pelo Setor na década de 1990. Ao avaliar a experiência do GEM-CX, no Estado do Paraná, se verificará que muitas das disposições e objetivos desta instituição vão ao encontro dos aspectos debatidos no Grupo de Trabalho do COMASE, demonstrando a vitalidade do tema e a real intenção do Setor em modificar sua postura frente aos demais agentes sociais que são direta ou indiretamente atingidos pelos projetos setoriais.

CAPÍTULO 3

PROCESSOS DE INTERAÇÃO ESTABELECIDOS PELA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

A legislação ambiental brasileira estabeleceu dispositivos para disciplinar a relação entre o empreendedor, o projeto em desenvolvimento e os agentes sociais interessados na matéria em discussão, no caso desta dissertação os projetos do Setor Elétrico brasileiro. A década de 1980 foi um marco para a transformação da realidade de autoritarismo e prevalência da racionalidade técnica instrumental preponderante no Setor desde a década de 1950, principalmente pela emergência e consolidação da legislação ambiental, que incorporou à razão técnica outros conhecimentos e dispositivos para discutir a viabilização de um projeto de desenvolvimento.

O objetivo deste capítulo é identificar os dispositivos legais constituídos no Brasil que possibilitam a interação entre os diferentes saberes e conhecimentos intervenientes no processo de licenciamento ambiental e também, apresentar uma avaliação crítica destes dispositivos. Para possibilitar a melhor compreensão dos aspectos a serem abordados, é necessário apresentar uma breve explicação sobre o processo de licenciamento ambiental, de modo a identificar os momentos que a legislação define como adequados para proceder à interação e os instrumentos existentes para tal fim. Num segundo momento, será realizada uma reflexão sobre estes instrumentos, demonstrando que, em que pese os avanços alcançados, a legislação ambiental brasileira não conseguiu instituir processos de interação que permitam realmente o estabelecimento de um diálogo entre os diversos saberes e conhecimentos envolvidos na atuação do Setor Elétrico, mais precisamente, a racionalidade técnica instrumental do Setor e os demais saberes representados pelos agentes sociais envolvidos com os projetos setoriais em desenvolvimento.

1. O processo de licenciamento ambiental

No decorrer da década de 1980 incorporou-se à legislação ambiental do Brasil os principais instrumentos e normas que contribuem para fortalecer a diretriz adotada pelo país, no sentido de garantir o desenvolvimento econômico em consonância com a melhoria da qualidade ambiental e a proteção dos recursos naturais. A Constituição Federal de 1988 representa um marco desta tendência, constituindo-se no mais importante instrumento jurídico que estabelece as diretrizes para a exploração racional e menos nociva dos recursos naturais encontrados no território nacional, sendo a primeira na história do Brasil, e uma das únicas no mundo, a tratar deliberadamente da questão ambiental. O Capítulo VI, do Título VIII, é específico sobre o tema, e determina em seu Artigo 225 que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
(...)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade (SENADO FEDERAL, 1988).

Na Carta Magna de 1988 fica evidente a preocupação com a preservação e melhoria da qualidade ambiental no território nacional, porém esta diretriz foi definida já na Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Pode-se afirmar que todas as leis, resoluções, decretos, enfim, todos os demais instrumentos legais posteriores a esta lei são fundamentados em suas disposições. A Política Nacional do Meio Ambiente tem como objetivo primeiro a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Para tanto, fica estabelecida nesta Lei a necessidade de definir as áreas prioritárias de ação governamental; do desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais; da divulgação de dados e

informações ambientais e; da formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico. Estabelece ainda a imposição ao poluidor da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados ao meio ambiente e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Embora tenha sido promulgada em 1981, muitas das determinações contidas na Política Nacional do Meio Ambiente só foram regulamentadas em 23 de Janeiro de 1986, por meio da Resolução nº 001 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, na qual foram atribuídas as responsabilidades aos órgãos públicos com atuação na área ambiental e se disciplinou os meios institucionais cabíveis para regulamentar a preocupação com a melhoria da qualidade ambiental. Essa Resolução do CONAMA definiu o conceito de Impacto Ambiental, estabeleceu critérios para a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental - EIA e do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, sendo estes dois documentos requisitos imprescindíveis para a obtenção da Licença Prévia - LP.

Sobre a definição de impacto ambiental, o Artigo 1º desta Resolução, diz que,

Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II - as atividades sociais e econômicas;
- III - a biota;
- IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V - a qualidade dos recursos ambientais (CONAMA, 1986).

Desde já fica evidente o caráter geral desta definição, estendendo este conceito para as transformações manifestadas sobre a população, a fauna, a flora, as características geológicas e hídricas da região de influência do empreendimento e quaisquer outras alterações antrópicas sobre o meio. Neste sentido, é possível interpretar esta definição e apresentar o conceito de impacto ambiental como a diferença entre a realidade anterior à implementação de

determinado projeto com a realidade posterior à ele, considerando-se as condições ambientais existentes nos dois momentos, na esfera física, biótica, social, econômica e cultural da região onde ele é inserido.

É importante ressaltar que existem impactos positivos e negativos, de diferentes magnitudes e formas de manifestação e que, devido à esta complexidade que os caracterizam, foram criados dois instrumentos específicos para tratar do tema, os quais serão explicados a seguir.

Para possibilitar a verificação dos impactos ambientais resultantes da instalação de um empreendimento regulamentou-se, através da Resolução nº 001/86 do CONAMA, o Estudo de Impacto Ambiental - EIA e o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, comumente conhecidos como EIA/RIMA. Estes dois documentos são destinados a analisar e prever as conseqüências sobre o meio ambiente decorrentes da implementação de um projeto, propondo medidas capazes de anular, mitigar ou compensar os impactos negativos e potencializar os positivos.

O Estudo de Impacto Ambiental - EIA é um instrumento que orienta e oferece os elementos necessários para que o órgão ambiental competente conceda ou não a autorização para a construção do empreendimento, sendo o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA um resumo do primeiro. Nos Artigos 5º e 6º da Resolução nº 001/86 do CONAMA fica estabelecidos que no Estudo de Impacto Ambiental - EIA devem constar: as informações técnicas do projeto selecionado e as alternativas locacionais consideradas para sua definição; a definição da área geográfica a ser influenciada pelo projeto; os programas e planos governamentais em desenvolvimento na região considerada; o diagnóstico ambiental da região de inserção do empreendimento, considerando os meios físico, biológico e socioeconômico; os impactos ambientais dele decorrentes e; as medidas e programas para cada impacto verificado.

O Relatório de Impacto Ambiental - RIMA de acordo com a Resolução nº 001/86 do CONAMA, deve apresentar um resumo do conteúdo e das conclusões do Estudo de Impacto Ambiental - EIA, focalizando principalmente o tratamento dos impactos identificados e as ações ambientais propostas para lidar com seus

efeitos sobre o meio. O conteúdo do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA deve ser apresentado sinteticamente e em linguagem acessível a todos os interessados em tomar conhecimento do projeto e seus impactos e programas ambientais. Sobre esta última determinação, é importante apresentar o Parágrafo Único do Artigo 9º da Resolução nº 001/86 do CONAMA, uma vez que é explícita a preocupação em interagir a linguagem técnica dos estudos com um nível de compreensão mais leigo, popular. Nele fica estabelecido que:

O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada à sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as conseqüências ambientais de sua implantação (CONAMA, 1986).

É importante destacar este atributo, pois ele busca a garantia de que os estudos realizados sobre o projeto em relação ao meio ambiente sejam passíveis de entendimento e assimilação por parte dos agentes sociais interessados em tomar conhecimento do assunto e de suas conseqüências ambientais. Desta forma, o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA não deve ser concebido apenas como um documento necessário para a construção do empreendimento, mas, sobretudo, como um instrumento de democratização da informação.

O Estudo de Impacto Ambiental – EIA e o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA consistem nos principais instrumentos de análise e verificação dos impactos ambientais decorrentes da implementação de projetos que denotem significativas transformações ao meio ambiente. Ambos devem ser elaborados por uma equipe multidisciplinar, composta por profissionais das mais diversas áreas do conhecimento, contemplando estudos no meio físico (geologia, pedologia, qualidade das águas, climatologia etc), meio biológico (fauna e flora) e no meio socioeconômico (aspectos econômicos, demografia, ocupação histórica do território, legislação, estrutura fundiária etc).

Uma vez finalizados, estes dois documentos são protocolados no órgão ambiental competente, que pode ser o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos

Recursos Naturais Renováveis - IBAMA ou o órgão estadual com competência para atuar no licenciamento ambiental, como, por exemplo, o Instituto Ambiental do Paraná – IAP. O órgão ambiental que receber estes estudos irá analisar seus conteúdos, atestar sua conformidade com as exigências legais e convocar a sociedade a participar de audiências públicas sobre o projeto em análise.

Este momento do processo de licenciamento ambiental merece destaque especial, em função da magnitude que assume a interação entre a racionalidade técnica instrumental do Setor Elétrico brasileiro e os demais saberes e conhecimentos intervenientes na definição dos projetos e na viabilidade ambiental dos mesmos.

A realização de audiências públicas foi regulamentada pela Resolução nº 009 do CONAMA, datada de 03 de dezembro de 1987. Nesta, definiu-se que sua realização presta a expor aos interessados informações sobre o projeto em estudo, assim como a exposição do conteúdo do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos participantes as críticas e sugestões sobre o tema. Cabe ao órgão ambiental responsável pelo licenciamento realizar a convocação de audiência pública nos casos em que julgar necessário ou quando esta for solicitada pelo Ministério Público, por entidade civil ou então mediante solicitação assinada por 50 ou mais cidadãos, no prazo mínimo de 45 dias a partir da data de recebimento dos estudos ambientais. O órgão ambiental deverá fixar em edital e anunciar pela imprensa local a abertura deste prazo para a solicitação de audiência pública. Por último, o Artigo 5º diz que a ata da(s) audiência(s) pública(s) e seus anexos servirão de base, juntamente com o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, para a análise e emissão do parecer final do órgão licenciador quanto à aprovação ou não do projeto.

Caso o parecer final do órgão ambiental seja favorável, ou seja, fique atestada a viabilidade ambiental do projeto em estudo, é emitida a Licença Prévia - LP. Esta licença autoriza o prosseguimento da implementação do projeto, apresentando as condições para sua instalação e ressaltando a obrigatoriedade

de realização de todas as ações propostas no Estudo de Impacto Ambiental – EIA para o tratamento dos impactos ambientais identificados.

Uma vez emitida a Licença Prévia – LP, o empreendedor é obrigado a apresentar outro documento ao órgão ambiental para efeito de prosseguimento do licenciamento ambiental, a saber, o Projeto Básico Ambiental - PBA, no qual são detalhadas as ações ambientais propostas no Estudo de Impacto Ambiental – EIA. O Projeto Básico Ambiental - PBA deve apresentar de forma sistemática todas as resoluções contidas nos dois estudos ambientais já produzidos com relação às medidas mitigadoras e compensatórias e aos programas ambientais do respectivo projeto, além das considerações apresentadas pelo órgão ambiental licenciador quando da emissão da Licença Prévia - LP.

Neste documento, os programas ambientais devem ser apresentados de forma mais minuciosa, constando cronograma de realização, custos, profissionais e instituições envolvidas na execução dos programas. Uma vez finalizado o Projeto Básico Ambiental - PBA, ele será protocolado no órgão ambiental, que analisará seu conteúdo, verificará a conformidade com o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e com o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA e, caso o considere adequado para ser implementado, emitirá a Licença de Instalação - LI, quando finalmente o empreendedor está autorizado a iniciar a construção efetiva da obra e começar a implementação dos programas ambientais propostos.

Quando o projeto licenciado estiver finalizado, ou seja, sua construção efetivada, deverá ser solicitada ao órgão ambiental competente a Licença de Operação - LO. Para emitir esta licença, caberá ao órgão ambiental verificar se o que fora especificado anteriormente no Projeto Básico Ambiental - PBA está sendo devidamente cumprido, principalmente no tocante ao cumprimento do cronograma de cada programa ambiental e se o objetivo para o qual ele foi criado está sendo alcançado. Se estiver tudo de acordo com o que fora especificado anteriormente, o órgão ambiental emite a Licença de Operação - LO, que possibilita o início da operação do projeto, no caso de uma usina hidrelétrica, por exemplo, a formação do reservatório e, finalmente, a geração de energia elétrica.

O procedimento de licenciamento ambiental descrito pode apresentar algumas especificidades de acordo com o tipo do projeto e a magnitude dos impactos ambientais decorrentes de sua implementação. As alternativas previstas na lei são de caráter processual e do nível de exigência dos órgãos ambientais, que podem tornar o licenciamento ambiental mais complexo ou mais simplificado, porém os fatores preponderantes em todo o processo mantêm-se inalterados, ou seja, a obrigatoriedade de realizar estudos ambientais, de identificar os impactos sobre o meio ambiente e propor medidas e programas para lidar com seus efeitos, além da obtenção das três licenças para cadenciar a implementação do projeto em análise. Embora estas alternativas sejam relevantes e merecedoras de uma avaliação mais detalhada, este esforço não será aqui realizado, uma vez que suas especificidades não denotam significativas mudanças nos fatores que serão considerados sobre os processos de interação no âmbito da legislação ambiental brasileira.

2. Avaliação crítica sobre os dispositivos da legislação ambiental

Após uma explanação descritiva sobre o processo de licenciamento ambiental e sobre os principais instrumentos criados pela lei para orientar a avaliação sobre a viabilidade ambiental de projetos de desenvolvimento, cabe neste item apresentar uma avaliação deste processo e destes instrumentos. O objetivo é avaliar a pertinência e a funcionalidade dos dispositivos que regem a legislação ambiental brasileira, sobretudo na perspectiva de desenvolver processos de interação social.

Conforme pôde ser constatado no item 1 desse capítulo, a diretriz geral que orienta os dispositivos da legislação ambiental brasileira é a compatibilização do desenvolvimento técnico e econômico com a garantia e, se possível, a melhoria da qualidade ambiental da região de inserção do projeto analisado. Entre os aspectos normativos da legislação ambiental no Brasil encontram-se tentativas de estabelecer processos de interação entre os expoentes da racionalidade técnica instrumental, que regem o planejamento e implementação dos projetos de

desenvolvimento, com as demais racionalidades manifestadas pelos agentes sociais intervenientes nestes projetos.

São diversas as formas e as possibilidades de interação regulamentadas em lei, abrangendo a relação interinstitucional entre os órgãos públicos com competência para atuar no tema de meio ambiente e desenvolvimento, como o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, o Congresso Nacional com as respectivas comissões que tratam de questões ambientais, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério das Minas e Energia, a ELETROBRÁS, as Promotorias de Defesa do Meio Ambiente, os Conselhos de Meio Ambiente em nível federal, estadual e municipal, enfim, uma diversidade de organizações que atuam na esfera ambiental seja em sua defesa ou através da interferência mediante o desenvolvimento de projetos.

Em função da diversidade de organizações envolvidas com as questões ambientais decorrentes da implementação de projetos de desenvolvimento, a legislação ambiental prevê uma série de processos de interação, uns de caráter mais restrito, como as esferas de discussão e deliberação estabelecidas no Congresso Nacional e que ocorrem mediante a representação parlamentar, como aqueles de caráter mais acessível aos cidadãos, como os instrumentos disponíveis no Poder Judiciário: a Ação Penal Pública; a Ação Civil Pública, a Ação Popular Constitucional; o Mandato de Segurança Coletivo e o Mandado de Injunção (COMASE, 1994, item 2.3.4). Para efeito da avaliação proposta nesta dissertação, serão destacados os instrumentos e processos de interação intervenientes diretamente no processo de licenciamento ambiental, uma vez que este procedimento é a forma convencional definida e regulamentada pela legislação ambiental brasileira para avaliar a viabilidade ambiental de um projeto de desenvolvimento, além de discriminar diretamente os processos de interação considerados adequados para estabelecer o diálogo entre a racionalidade técnica instrumental e as outras formas de conhecimento.

Desta forma, são dois os aspectos a serem avaliados neste capítulo, a saber: a natureza e a diretriz que orientam o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA; e a audiência pública, mais

precisamente sua eficácia em realizar o diálogo, a interação, entre as diferentes racionalidades intervenientes em determinado projeto de desenvolvimento. Estes dois aspectos serão avaliados no conjunto do processo de licenciamento ambiental, uma vez que, caso sejam considerados isoladamente, a perspectiva de análise torna-se inócua, pois ambos são parte de um processo maior, a avaliação ambiental de um projeto, e possuem, portanto, uma característica funcional que não pode ser negligenciada.

2.1 O Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental

Resgatando rapidamente as definições da legislação ambiental brasileira referentes à estes dois estudos, a Resolução nº 001/86 do CONAMA é o dispositivo legal que os regulamenta, definindo-os como os instrumentos científicos e legais que permitem a avaliação da viabilidade ambiental de projetos potencialmente ou efetivamente nocivos ao meio ambiente, contemplando: a avaliação dos elementos físicos (geologia, pedologia, climatologia, sismologia etc), biológicos (fauna e flora) e humanos (arqueologia, modos de vida, aspectos econômicos, culturais, estrutura fundiária etc); a identificação dos impactos ambientais resultantes da implementação de um empreendimento; e a proposição das medidas e programas capazes de anular, mitigar ou compensar os impactos negativos e potencializar os positivos.

Especificamente sobre os atributos e finalidades do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, é salutar destacar o caráter eminentemente técnico destes dois instrumentos da legislação ambiental brasileira. Na Resolução nº 001/86 do CONAMA, fica estabelecido que esses estudos devem ser elaborados por equipe técnica habilitada e multidisciplinar, conforme exposto no seu artigo 7º e, no parágrafo único da Resolução nº 237/97 do CONAMA, define-se que *o empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no caput deste artigo serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais.*

Estas definições atribuem ao Estudo de Impacto Ambiental - EIA e ao Relatório de Impacto Ambiental - RIMA um caráter eminentemente técnico, cujo

conteúdo deve ser desenvolvido exclusivamente por técnicos habilitados e cuja avaliação será efetivada por um corpo técnico formado pelo órgão ambiental competente para proceder à avaliação da viabilidade de determinado projeto. Note-se que, durante a elaboração dos estudos ambientais necessários, não é estabelecida, ou sequer sugerida, a participação de outros agentes sociais que não aqueles requisitados pelo empreendedor.

Percebe-se, de forma bastante consistente, a crença na validade irrestrita e universal do discurso científico, à prevalência da capacidade técnica sobre os demais aspectos da vida social, uma vez que não são considerados os saberes populares para a elaboração dos dois estudos ambientais, ou a validação de outras racionalidades que pensam e discutem o projeto de desenvolvimento em avaliação. Desta forma, ao se avaliar a possibilidade de interação entre as diversas racionalidades quando da elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA deve-se recorrer, portanto, à reflexão sobre a própria normatização e natureza que a legislação atribui a estes dois documentos.

Há que se destacar o componente ideológico que subjaz as definições legais quanto à elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, notadamente a premissa de que a racionalidade científica é capaz de realizar as atividades requeridas por lei, utilizando-se, apenas, os atributos próprios do discurso e da prática científica. Esta hipótese é confirmada ao se observar que, nos dispositivos legais condizentes à elaboração dos estudos de impacto ambiental, em momento algum é determinada, ou mesmo sugerida, a necessidade de inter-relacionar o conteúdo técnico e científico dos profissionais envolvidos na sua elaboração com a racionalidade leiga, com o conhecimento da população a ser impactada pelo projeto em estudo, ou daqueles conhecimentos provindos das instituições que já tenham trabalhos práticos ou teóricos sobre a região de inserção do empreendimento.

Com esta configuração, o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA são produtos finais da ideologia que tem na ciência e na técnica componentes puros, objetivos, talhados por uma

metodologia que discrimina fatores alheios à lógica científica, como dominação política, disputas por interesses econômicos, sociais e pelo poder, enfim, de que o discurso e a prática da racionalidade técnica instrumental traz em si a objetividade própria da verdade, unívoca e dissimulada de interesses subjetivos ou particulares, coletivos ou individuais.

MORIN (1994), já denunciava esta falsa compreensão sobre o discurso e a prática científica, afirmando que a ciência é impura, no sentido de que suas considerações lógicas são construídas sob alicerces subjetivos, organizados segundo códigos de interpretação da realidade e de metodologias e práticas aceitas pela comunidade científica. O discurso e a lógica científica organizam-se sobre códigos de conduta, de comunicação e de validação de conteúdos que é própria da comunidade científica, em que pese a variação destes processos de acordo com as esferas do conhecimento.

Com isto, não se pretende afirmar que a ciência é apenas um meio para agregar interesses e alcançar determinados fins, mas sim flexibilizar suas conclusões, relativizar seus métodos, reconhecer a possibilidade de falsificação das inferências ou verificações alcançadas por intermédio do discurso e da prática científica. A ciência não é pura, mas eminentemente impura, no sentido de que os fatos por ela selecionados para compor o conteúdo teórico de uma verificação do real são produções permeadas de subjetivismo, são produtos do pensamento e da reflexão do técnico responsável pela elaboração de determinado conteúdo científico, são reflexos de um contexto social na qual está inserida a comunidade científica que avalia o conteúdo dos estudos, estabelece parâmetros de aceitação e normas de entendimento entre os cientistas.

Segundo este pensador,

Uma teoria não é objetiva: uma teoria não é o reflexo da realidade, uma teoria é uma construção do espírito, uma construção lógico-matemática, a qual permite responder a certas perguntas que se fazem ao mundo, à realidade. Uma teoria fundamenta-se em dados objetivos, mas uma teoria não é objetiva em si própria (MORIN, 1994, p. 33).

Além de identificar a especificidade dos códigos, normas e da própria lógica que organiza o discurso e a prática científica, MORIN (1994) desenvolve a reflexão de que a ciência debruça-se sobre um fragmento do real, ela abrange os aspectos selecionados pelos técnicos para apreender a realidade, mas não permite compreender, ou identificar, todos os elementos constituintes da realidade observada. Conforme este pensador, a ciência é, efetivamente, *uma península no continente cultural e no continente social* (MORIN, 1994, p. 48), não sendo possível conceber o discurso e a prática científica como o único método eficiente para identificar aspectos da realidade intervenientes a um determinado processo.

Complementar à “impureza” da ciência, BACHELARD (1968) oferece outros aspectos que permitem a reflexão sobre o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, uma vez que este pensador aponta que é próprio da filosofia científica a relação dialética entre o racionalismo e o realismo, ou entre a construção teórica e a experimentação prática, imputando à atividade científica a construção prévia de uma realidade, destinada a respeitar critérios específicos e a responder questionamentos previamente elaborados. Para BACHELARD (1968), é inerente à cultura e à prática científica a relação contraditória e dialética que se estabelece entre a razão, uma construção teórica do cientista sobre a realidade, e sua experimentação prática, empírica.

Não existe na filosofia científica uma racionalização absolutamente abstrata, metafísica, que seja independente da observação e experimentação de sua validade prática, frente ao mundo real. Da mesma forma, não existe uma observação ou apreensão da realidade que não seja racionalizada, verificadora de uma construção teórica destinada a explicar aspectos da realidade.

A relação dialética entre o racionalismo e o realismo possui uma orientação epistemológica bem definida, sendo que a construção racionalizante precede a experimentação prática, ou, em outras palavras, o racional organiza o real e de forma alguma o contrário. Nessa perspectiva, toda aplicação científica é essencialmente realizante, ou seja, destina-se à verificação empírica da pertinência de uma estrutura racional do real. Esse dualismo dialético pertence à natureza da ciência, conforma a própria organização e desenvolvimento

científicos. O sentido da ciência contemporânea não é mais decifrar o real, mas, sobretudo, verificar empiricamente a pertinência de suas construções racionais sobre o real, realizar a verificação de suas teorias e, dessa verificação, reorganizar os elementos teóricos até constatar que a estrutura racionalizada de aspectos da realidade permite explicar ou ordenar fragmentos do real.

BACHELARD (1968) afirma que o produto do pensamento científico não é uma construção teórica abstraída do real ou, no outro extremo, uma apreensão objetiva e idônea de elementos da realidade, mas sim a verificação do sujeito científico sobre o real, sob a forma de projeto, de aplicação de uma construção racional sobre os elementos da realidade.

As reflexões de MORIN (1994) e de BACHELARD (1968) sobre o discurso e a prática científica permitem decifrar um componente central dos estudos de impacto ambiental, que conformam a própria gênese e natureza destes estudos. A constatação de que a ciência não é pura, que ela não reflete plenamente o real, mas sim o interpreta segundo normas estabelecidas e aceitas pela comunidade científica, utilizando-se lógicas de complementação entre a racionalidade objetiva e subjetiva (MORIN, 1994). Ao mesmo tempo em que o real construído pela experimentação científica é um real realizante, destinado a responder aos questionamentos elaborados previamente pela razão e, portanto, é produto de uma construção científica planejada, orientada, movida por interesses objetivos e subjetivos (BACHELARD, 1968). Pode-se afirmar que a realização dos estudos de impacto ambiental, para efetivamente cumprir com seu objetivo social, novamente, a identificação dos impactos e proposição das ações necessárias para lidar com seus efeitos, não pode estar atrelada unicamente aos métodos da filosofia científica. Conforme as palavras de LEFF (2001) *as ciências não vivem num vazio ideológico* (LEFF, 2001, p. 66), portanto o conteúdo e o método científicos devem ser, necessariamente, avaliados como uma forma possível de compreender e interpretar a realidade, mas não como a única possibilidade de apreensão do mundo real.

O conteúdo próprio do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, na perspectiva da valoração exclusiva da lógica

científica, corresponde aos reclamos e questionamentos de um tipo específico de conhecimento e está intrinsecamente relacionado às aptidões dos técnicos responsáveis pela execução dos estudos.

Cada técnico é responsável por uma parte dos estudos, assim: cabe ao sociólogo responder pelo conteúdo dos aspectos socioeconômicos e culturais; ao geólogo pelos aspectos do meio físico; aos biólogos pelas diversas atividades e informações de cada esfera do conhecimento próprio desta matéria (herpetofauna, mastofauna, ictiofauna, avifauna etc). Ou seja, são vários técnicos responsáveis pela aplicação científica em cada esfera do conhecimento incorporada aos estudos, motivados pelos questionamentos, métodos e práticas científicas e, portanto, realizam seus estudos procurando responder às questões próprias de sua esfera de atuação, debruçando-se sobre temas e questões fragmentárias, que perfazem o objeto de seu campo de conhecimento, mas que não correspondem, necessariamente, às questões mais significativas quando se pretende identificar os impactos ambientais e sociais de determinado empreendimento sobre um meio e uma população local.

A própria composição fragmentada dos discursos científicos que conformam o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA impedem que o método científico aplicado a cada esfera do conhecimento denotem uma objetividade holística aos estudos. Ou seja, além do caráter subjetivo e interpretativo do discurso e da prática científica aplicada aos estudos de impacto ambiental, é necessário atentar para a falsa multidisciplinaridade (LEFF, 2001) que orienta a relação entre as diversas esferas do conhecimento.

A multidisciplinaridade (LEFF, 2001) aparece nos estudos de impacto ambiental como a tentativa dissimulada de dotar seu conteúdo de uma abrangência holística do ambiente estudado, transparecendo uma avaliação especializada e, ao mesmo tempo, generalista. Porém os estudos são direcionados pela lógica científica de cada esfera do conhecimento, e não há, realmente, uma assimilação mútua de conceitos e conhecimentos. A multidisciplinaridade nos estudos de impacto ambiental assume uma conotação

funcional, de articulação das ciências para alcançar um fim específico e previamente direcionado ao atendimento dos reclamos da racionalidade técnica instrumental, aos anseios do mercado e da administração da demanda social, no caso do Setor Elétrico, a oferta de energia elétrica. Nas palavras de LEEF,

Na verdade, a partir do momento em que a acumulação do capital exige a articulação funcional das ciências aos processos produtivos para elevar sua eficiência, os conhecimentos científicos não apenas surgem numa relação de verdade ou de conhecimento do real, mas também como força produtiva do processo econômico. A tecnologia constitui-se no meio eficaz para a aplicação dos conhecimentos científicos à produção de mercadorias (LEFF, 2001, p. 69)

Em função destas considerações sobre o discurso e sobre a prática científica aplicada ao Estudo de Impacto Ambiental – EIA e ao Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, atribuir à ciência a responsabilidade de realizar, sozinha, estudos ambientais aplicados à projetos de desenvolvimento, é desconsiderar que o real observado pelos técnicos é previamente racionalizado, é orientado para responder a determinados questionamentos próprios de sua lógica reflexiva. Não é uma observação descompromissada, mas sim uma experimentação apreendida previamente pela teoria.

Em função desta perspectiva fragmentária e parcial, não é possível afirmar que o conteúdo do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA represente plenamente a realidade na qual prevê-se a inserção de um projeto; não é possível afirmar que os impactos ambientais identificados sejam realmente os mais significativos, e que sua magnitude e abrangência correspondem à realidade e ainda; que as medidas e programas propostos para lidar com os efeitos dos impactos estejam de acordo com os reclamos que a realidade irá manifestar quando da implementação do projeto em análise.

Para sanar a lacuna que a prevalência da racionalidade científica e também da racionalidade técnica instrumental denotam aos estudos de impacto ambiental e possibilitar que o conteúdo destes estudos, ainda que de forma fragmentária, corresponda à realidade em um sentido mais amplo, é premente a incorporação

dos conhecimentos e racionalidades próprias do mundo da vida, integrando assim o saber técnico e científico ao saber leigo, proveniente da vivência cotidiana da população que será impactada diretamente por um projeto específico. É necessário relacionar a lógica científica com outras formas de saber, a fim de ampliar as possibilidades de identificação dos impactos ambientais, atrelando-os não apenas ao conteúdo científico e técnico, mas também à realidade simbólica da população diretamente afetada, às relações comunitárias estabelecidas na região de inserção do empreendimento, à história não oficial daquela população e de seu modo de vida, ao jogo do poder travado na região.

Com a consideração destes outros conhecimentos e sua incorporação aos estudos ambientais e ao restante do processo de licenciamento, as dificuldades e lacunas apresentadas sobre a natureza do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA seriam sanadas ou, ao menos, significativamente minimizadas. Esta hipótese é reforçada pela reflexão de ULRICH BECK, segundo a qual *os riscos estão também sujeitos a definição e elaboração social* (GOLDBLATT, 1998, p. 236), portanto não são elementos pertencentes apenas à esfera do conhecimento técnico-científico, mas representam, sobretudo, um processo final de significação, de processamento de informação e problematização do mundo da vida daquelas pessoas que serão direta ou indiretamente afetadas por determinado projeto.

Incorporar ao processo de licenciamento ambiental e, sobretudo, aos estudos de impacto ambiental, a racionalidade de outros saberes que não o científico, não significa retirar a objetividade destes estudos, ou flexibilizar o conteúdo normativo próprio do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, mas sim realizar uma ciência que SOUZA SANTOS (2001) denomina de pós-moderna, na qual o novo discurso e prática científica deve ser construído de forma a aproximar o sujeito do objeto; deve agrupar num mesmo nível de apreensão o homem e a natureza, desfazendo a separação entre elementos naturais e relações humanas; deve aceitar a interferência da subjetividade no processo de objetivação da realidade; deve romper com os invólucros que impedem a inter-relação entre as diversas disciplinas científicas e,

sobretudo; deve reconhecer a pertinência de outros saberes para apreender aspectos da realidade, como a poesia, as artes, a religião enfim, o senso comum.

Com essa reflexão especulativa sobre a configuração epistemológica da ciência pós-moderna, SOUZA SANTOS (2001) atribui a ela a prerrogativa de rever os equívocos da ciência moderna e reordenar o pensamento científico para, em confluência com os demais saberes, pensar a realidade de forma mais prudente, ou seja, conciliar o espírito mecanicista, de produção de tecnologias, com o exercício de auto-conhecimento, de auto-crítica, vislumbrando a construção de um saber científico-social, amplo e não excludente das demais esferas do conhecimento e da vida.

Este exercício de conciliação e complementaridade entre a racionalidade científica, a racionalidade técnica instrumental e as racionalidades do mundo da vida teve uma aplicação prática no Estado do Paraná, quando da discussão e revisão dos estudos ambientais relativos às Usinas Hidrelétricas de São Jerônimo e Cebolão.

2.1.1. O diálogo entre saberes: as usinas hidrelétricas e os povos indígenas do rio Tibagi

Um exemplo das inferências que podem ser construídas a partir das diferentes observações da realidade diz respeito à valoração de um mesmo impacto ambiental, ou da percepção das sinergias existentes entre os diversos efeitos gerados pelo projeto sobre o meio ambiente. Toma-se como exemplo os estudos ambientais realizados para a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA das Usinas Hidrelétricas São Jerônimo e Cebolão, rio Tibagi, Estado do Paraná, durante o ano de 1997. Esses projetos estavam em fase de licenciamento ambiental no IBAMA para a obtenção da licença prévia, porém, por problemas políticos dentro do consórcio e de aplicação de recursos financeiros, atualmente encontram-se paralisados.

A Usina Hidrelétrica Cebolão teria uma potência instalada de 168 MW, com um reservatório com 25,7 km² de área. A Área Indígena Barão de Antonina, município de São Jerônimo da Serra, no Norte do Paraná, teria aproximadamente

20 alqueires de área alagada por esse projeto. Nesta área residem índios Kaingáng e Guarani (HELM, 1998, p. 20).

A Usina Hidrelétrica São Jerônimo, teria uma potência instalada de 330 MW e um reservatório com 65,8 km² de área, alagando aproximadamente 2.210 alqueires. Entre as propriedades que seriam alagadas por esse projeto encontram-se 300 alqueires pertencentes à Área Indígena Apucarana, localizada no município de Londrina e 7 alqueires da Área Indígena Mocóca, município de Ortigueira, ambas ocupadas majoritariamente por índios Kaingáng (HELM, 1998, p. 32).

Além dessas três áreas que teriam parte de suas terras alagadas, os estudos antropológicos realizados por HELM (1998) consideram também as Áreas Indígenas Queimadas e São Jerônimo como afetadas pelos projetos, já que os povos indígenas da região do rio Tibagi formavam uma só comunidade nos tempos pretéritos e, por isso, devem ser considerados no seu conjunto.

No decorrer dos estudos ambientais das duas usinas hidrelétricas, foram realizadas diversas reuniões com os índios, de modo a informar sobre os projetos e seus impactos sobre o meio ambiente. Entre vários aspectos discutidos com a comunidade indígena, será destacado um que ilustra a necessidade de diálogo entre os saberes para realmente se identificar os impactos ambientais decorrentes da implementação de projetos de desenvolvimento.

No trecho do rio Tibagi considerado pelos estudos, encontra-se uma série de corredeiras que, com a formação do reservatório da Usina Hidrelétrica São Jerônimo iria desaparecer. Uma observação eminentemente técnica não atribui uma valoração importante para este impacto, já que as corredeiras não representam relevante patrimônio paisagístico na região. Porém, ao se considerar o conhecimento da população indígena que reside e vive nas áreas, percebeu-se que a mudança no regime das águas das corredeiras, de lótico para lântico, acarretaria um impacto bastante significativo para a cultura Kaingáng, majoritária nas cinco áreas indígenas consideradas.

Esses índios desenvolveram ao longo de sua história uma forma de pesca tradicional, chamada Pari, que consiste na colocação de uma armação em forma

de "V", construída com taquara ou criciúma, nas extremidades de uma pequena barragem formada por pedras, que direcionam as águas para a armadilha, encurralando os peixes na parte mais estreita da armadilha (HELM, 1998, p. 27).

Com a formação do reservatório da Usina Hidrelétrica São Jerônimo as correntezas deixariam de existir e a pesca com o Pari ficaria inviável, representando um impacto de extrema importância para os índios Kaingáng residentes na Área Indígena Apucarana, haja vista que estariam privados de realizar uma pesca milenar em sua cultura.

Com a identificação deste impacto, os técnicos responsáveis pelo Estudo de Impacto Ambiental - EIA da Usina Hidrelétrica São Jerônimo apresentaram medidas mitigadoras para lidar com os efeitos nocivos decorrentes da formação do reservatório, entre as quais a aquisição de áreas contínuas à atual Área Indígena de Apucarana e que contenham trechos do rio Tibagi ou afluentes nos quais seja possível realizar a pesca com o Pari, preservando assim esse importante aspecto dessa cultura indígena.

É importante salientar neste exemplo que um impacto de grande magnitude foi identificado através do contato dos técnicos responsáveis pelos estudos com a população indígena residente na Área Indígena de Apucarana, e é provável que, sem esse contato, a pesca com a Pari passasse despercebida nos estudos e sua extinção fosse verificada após a formação do reservatório.

Este é apenas um exemplo que atesta a importância em realizar a interação entre a racionalidade técnica instrumental, a racionalidade científica e as demais racionalidades provenientes do mundo da vida, no decorrer dos estudos ambientais sobre determinado empreendimento. No caso específico da Usina Hidrelétrica São Jerônimo, por representar danos aos povos indígenas, comunidade, que por força de lei, requer tratamento especial quando impactados por projetos de desenvolvimento, os estudos ocorreram de forma a estabelecer contatos sistemáticos com a população indígena residente nas cinco áreas. Porém, situações similares podem ser verificadas em vários outros exemplos, envolvendo populações de pequenos produtores rurais, população ribeirinha entre outros casos.

O importante é salientar que o reconhecimento das demais formas de conhecimento sobre a região estudada contribui para complementar as informações apresentadas nos estudos ambientais, enriquecendo seu conteúdo, ampliando seu horizonte de observação e tornando-o mais próximo da realidade observada. Pode-se prescrever como procedimento padrão a ser adotado para a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA o estabelecimento de contatos sistemáticos com organizações que desenvolveram ou desenvolvem reflexões sobre a região de inserção do empreendimento, destacando a comunidade acadêmica, organizações não governamentais, movimentos populares e, sobretudo, a população a ser atingida diretamente pelo projeto.

Desta forma, amplia-se a possibilidade de identificação dos impactos ambientais decorrentes da implementação de um projeto de desenvolvimento, possibilita a melhor valoração dos impactos relacionados, amplia-se o horizonte de observação dos estudos.

Todos estes elementos contribuem para dar credibilidade aos estudos, fortalecer suas disposições normativas quanto às medidas a serem adotadas para o tratamento dos impactos identificados, além de distribuir a responsabilidade social pela avaliação dos impactos ambientais decorrentes da implementação do projeto em análise, já que participaram dos estudos não apenas os técnicos contratados para este fim, mas parte significativa da população residente na região e também as organizações que desenvolvem reflexões sobre a área estudada.

Essa metodologia na realização dos estudos ambientais, que integra as demais formas de racionalidades do mundo da vida ao discurso científico próprio do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA e à racionalidade técnica instrumental do empreendedor, minimiza as inconsistências apontadas no capítulo 3 sobre a natureza e desenvolvimento destes dois documentos preconizados pela legislação ambiental brasileira e confia credibilidade aos seus conteúdos.

Ao reconhecer a validade das inferências das racionalidades do mundo da vida, da população residente na região de inserção do projeto de desenvolvimento e das organizações que refletem sobre o meio ambiente regional, e incorporá-las aos seus conteúdos, os técnicos responsáveis pelos estudos ambientais ampliam a capacidade de apreensão do fragmento da realidade observado e flexibilizam a relação dialética entre racionalismo e realismo (BACHELARD, 1968).

Com a interação entre as racionalidades, o conteúdo dos estudos ambientais para projetos de desenvolvimento não se constrói apenas sob os alicerces da racionalidade científica, mas sobre uma confluência de inferências, experiências, subjetivismos e interesses manifestados pelos diversos agentes sociais intervenientes na realização dos estudos ambientais. O conteúdo sobre o fragmento da realidade avaliado é mais abrangente, o horizonte das observações extrapola os códigos de conduta da racionalidade científica e os interesses da racionalidade técnica instrumental, pois respondem também aos questionamentos e representações de outras racionalidades que vivenciam o meio ambiente estudado, das populações locais e suas organizações de representação.

Os impactos ambientais identificados no Estudo de Impacto Ambiental – EIA e no Relatório de Impacto Ambiental - RIMA não são apenas os percebidos pela ciência, mas correspondem também às representações do mundo da vida, seja de ordem simbólica, cultural ou de significação coletiva de uma população sobre o meio ambiente circundante, como, por exemplo, o caso do Pari e a comunidade indígena Kaingáng em relação à Usina Hidrelétrica São Jerônimo.

Ainda que, em última instância, o conteúdo dos estudos de impacto ambiental seja definido pela equipe técnica e, portanto, pela racionalidade científica e também pela racionalidade técnica instrumental do empreendedor, estabelecer processos de interação já na fase de planejamento do projeto de desenvolvimento contribui para o fortalecimento dos estudos e lhes confere credibilidade, já que suas considerações serão avaliadas pelo órgão ambiental competente e também pela população local e suas organizações de representação, quando da realização das audiências públicas conforme estabelecido pela Resolução nº 009/87 do CONAMA. Nesta oportunidade, os

agentes sociais externos aos estudos poderão atestar se suas considerações manifestadas aos técnicos foram incorporadas aos estudos e se contribuíram para a identificação dos impactos ambientais e para a proposição das medidas e programas criados para lidar com os efeitos do projeto sobre o meio ambiente.

2.2 A audiência pública

Quanto às audiências públicas, o fator principal de avaliação corresponde à possibilidade de interação entre o empreendedor (aquele que tem interesse direto em implementar o projeto em estudo) e, sobretudo, a população a ser impactada diretamente pelo projeto, tendo como norte, ou elemento de coesão entre estas duas forças, os estudos de impacto ambiental realizados, já que estes são o elemento orientador da discussão ali organizada e normatizada pela legislação ambiental brasileira, principalmente pela Resolução nº 009/87 do CONAMA.

Conforme já explicitado no item 1 desse capítulo, a audiência pública é um mecanismo estabelecido em lei, cujo objetivo é prestar à sociedade informações sobre determinado projeto, envolvendo as especificações técnicas de engenharia e, principalmente, os impactos ambientais decorrentes de sua implementação e as medidas e programas propostos para anular, mitigar e compensar os impactos negativos e potencializar os positivos.

Conforme a configuração da audiência pública vigente na lei, a racionalidade técnica instrumental, personalizada na figura do empreendedor, situa-se em posição de superioridade sobre os agentes sociais que representam o mundo da vida (principalmente a população a ser impactada diretamente pelo projeto). Esta afirmação fundamenta-se na avaliação de que a audiência pública não é uma instância deliberativa, na qual os agentes sociais que não participaram diretamente do planejamento e concepção do empreendimento em análise têm condições de interferir nas suas características técnicas e deliberar sobre sua viabilidade.

Cabe à sociedade manifestar suas considerações, opiniões e questionamentos ao empreendedor e ao órgão ambiental responsável pelo licenciamento e esperar pela decisão final desta instituição. Na Resolução nº

009/87 do CONAMA fica estabelecido que a manifestação da população deverá ser registrada e constar em ata, para posterior consulta do órgão ambiental responsável pelo licenciamento.

A diferença do grau de possibilidade de ação dos agentes sociais envolvidos na audiência pública impossibilita a constituição de uma situação de ação (HABERMAS, 1994), na qual o mundo da vida seja problematizado pela população atingida, sendo este o principal agente social a ser considerado. Não há realmente uma relação de alteridade entre o empreendedor e os agentes sociais externos à sua atuação, não havendo, portanto, a possibilidade de galgar ao entendimento sobre um tema específico (projeto em discussão), ou então de praticar na sua plenitude uma ação comunicativa entre as partes, na qual todos se reconheçam como agentes sociais capazes de alcançar um objetivo em comum; uma situação onde os participantes perseguem de comum acordo seus respectivos planos de ação sobre a base de uma definição comum de situação. (HABERMAS, 1994).

Nos termos definidos pela Resolução nº 009/87 do CONAMA, os agentes sociais intervenientes na audiência pública não se encontram em posição de nivelamento das informações, ou seja, o grau de informação dos técnicos que representam a racionalidade técnica instrumental, personalizada na figura do empreendedor, possuem um conhecimento sobre o projeto em análise e suas implicações sócio-ambientais muito mais consolidado do que a informação dos demais agentes sociais interessados em discutir o tema proposto. Isto ocorre, muitas vezes, não por falta de habilidade destes agentes em trabalhar e refletir o tema proposto, mas pela desinformação das características técnicas e locais dos projetos e suas respectivas implicações sobre o meio ambiente.

Para a constituição de uma situação de ação, entendida como um ambiente constituído para problematizar um fragmento do mundo da vida, com o objetivo de alcançar o entendimento entre os agentes sociais participantes e possibilitar o planejamento de ações futuras que sejam aceitas e legitimadas pelas partes, não podem prevalecer elementos de coerção sobre um dos agentes sociais intervenientes. Na audiência pública, ainda que sejam respeitadas as obrigações

legais de informar a população sobre determinado empreendimento utilizando linguagem acessível e distribuir os estudos de impacto ambiental às prefeituras municipais para possibilitar o contato da população local com o conteúdo destes estudos (Resolução nº 001/86 do CONAMA), a coação permanece em atividade, seja pelo pouco tempo disponível para a população se familiarizar com os termos técnicos intrínsecos ao projeto em discussão, seja pela negação da ação deliberativa na audiência pública.

Esses dois aspectos (pouco tempo para se familiarizar com o projetos e os estudos ambientais e ação consultiva por parte da população) fortalecem a predominância da racionalidade técnica instrumental sobre o mundo da vida, uma vez que ocorre uma problematização artificial e superficial desse mundo.

Na audiência pública, a população é informada sobre os impactos que determinado projeto acarretará sobre seu modo de vida, sua organização familiar, suas relações comunitárias, suas atividades produtivas etc, porém ela própria não é capaz, e nem mesmo estimulada, a desenvolver uma ação reflexiva sobre o tema. Dentre os aspectos a serem considerados neste processo de problematização do mundo da vida, deve-se destacar a necessária reflexão da população sobre as interferências que o projeto em discussão acarretará sobre suas vidas e seu ambiente circundante e quais as ações a serem executadas para lidar com estes efeitos, sendo que estas duas atividades estão diretamente relacionadas aos estudos de impacto ambiental.

A dificuldade da população em problematizar os elementos constituintes de seu mundo da vida não é produto único e exclusivo das circunstâncias definidas em lei para a realização da audiência pública, sendo este momento do licenciamento ambiental apenas a manifestação mais contundente deste processo de estancamento, ou estrangulamento, de uma ação reflexiva por parte da população sobre o projeto em discussão.

A gênese da ausência de uma ação reflexiva dos agentes sociais externos ao empreendedor encontra-se na própria concepção e elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, cuja metodologia utilizada para sua elaboração e a própria lógica discursiva da ciência

aplicada às questões ambientais excluem as racionalidades provindas do mundo da vida, diversas da racionalidade técnica instrumental.

A experiência acumulada em 15 anos de vigência das resoluções do CONAMA que disciplinam a realização das audiências públicas, mostra que este dispositivo é um instrumento ineficiente para proceder à democratização das informações e, sobretudo, a interferência da população na avaliação da viabilidade de empreendimentos potencialmente ou efetivamente nocivos ao meio ambiente.

Especificamente no Setor Elétrico brasileiro, a comunicação entre os técnicos setoriais, responsáveis pela implementação dos projetos de desenvolvimento, e os demais agentes sociais foi tema de reflexão do COMASE, no texto *Processos de interação do Setor Elétrico brasileiro com a sociedade*, de 1994, quando este colegiado identificou que o processo de informação à população geralmente ocorria numa perspectiva propagandista e não propriamente informativa. Ao invés de informar a população sobre os empreendimentos em desenvolvimento, o Setor organizava sua comunicação com a população no sentido de convencê-la sobre a importância do projeto, e não discutindo suas características técnicas e seus efeitos ambientais para galgar um entendimento comum que legitimasse o projeto e o viabilizasse socialmente e a audiência pública é, por fim, incorporada à este processo de convencimento.

Estas reflexões não têm apenas um rigor teórico ou de mera especulação para o planejamento do Setor Elétrico brasileiro, mas representam, sim, interferências práticas, perceptíveis na história de diversos projetos já implementados, ou em fase de implementação pelos agentes sociais integrantes do Setor.

2.2.1. A experiência das reuniões públicas

Será utilizado como experiência para se discutir alternativas de instalação de processos de interação durante a fase de avaliação ambiental de um projeto de desenvolvimento as atividades realizadas no Estado do Paraná pelo seu órgão ambiental, o Instituto Ambiental do Paraná – IAP. Este órgão, reconhecendo as inconsistências das audiências públicas em estabelecer a interação entre as

diferentes racionalidades intervenientes em um projeto de desenvolvimento, iniciou um trabalho de suplementação das atividades regulamentadas pela legislação ambiental brasileira, e incorporou ao seu processo de licenciamento o que chama de reuniões públicas. As reuniões públicas fazem parte do processo de licenciamento ambiental no Estado do Paraná e sua realização precede as audiências.

O aspecto diferencial entre os dois eventos diz respeito à regulação normativa de sua organização, sendo que as reuniões não seguem um padrão rígido, formalizado. Seu desenvolvimento é informal, não havendo limite de tempo para as explanações dos expositores ou para a apresentação de perguntas, considerações e propostas dos participantes. O tempo de duração também é flexível. Nas audiências públicas todos estes aspectos são regulamentados, sendo que o tempo de duração máximo é de três horas, com espaçamento bem definido para cada etapa da audiência, configurando um espaço de discussão formalizado, regimental.

O IAP condiciona a realização das reuniões públicas à participação dos técnicos do instituto, na condição de intermediadores da discussão e de coordenadores do evento; da consultora ambiental responsável pelos estudos e; dos proponentes dos projetos, os chamados empreendedores.

O conteúdo a ser apresentado é similar às audiências públicas, pautando-se pela apresentação das características técnicas do projeto em análise e dos impactos ambientais decorrentes de sua implementação. Por ser um espaço de discussão com caráter informal, fica facilitado o estabelecimento de uma comunicação mais limpa, direta entre os participantes, sem prevalecer a preocupação em atender aos elementos normativos da lei e, portanto, com mais liberdade para aprofundar a discussão e incorporar à base de informações aspectos didáticos, como, por exemplo, a explicação sobre as etapas do processo de licenciamento ambiental, conteúdo que na audiência pública não está previsto.

Pode-se entender as reuniões públicas como uma preparação para as audiências públicas, já que nelas os agentes sociais externos aos estudos ambientais e técnicos são estimulados a apresentar suas dúvidas, considerações

e propostas ao projeto em análise, num prazo maior que o estipulado para as audiências. Desta forma, cria-se um ambiente de comunicação entre os agentes sociais participantes, o que permite ao órgão ambiental responsável pelo licenciamento, à consultoria ambiental responsável pelos estudos e ao empreendedor, identificar os aspectos que geram mais dúvidas ou que são mais sensíveis à população local.

Desta forma, a avaliação dos técnicos do Instituto Ambiental do Paraná – IAP é direcionada para os aspectos mais citados nas reuniões, possibilitando que, durante o licenciamento, já sejam destacados os elementos dos estudos ambientais que merecem tratamento especial, ou uma ação complementar ao conteúdo apresentado no Estudo de Impacto Ambiental – EIA e no Relatório de Impacto Ambiental - RIMA.

Como o conteúdo das reuniões públicas é similar ao das audiências públicas, quando o IAP realiza este último evento, a população local já conhece as características técnicas do empreendimento e os impactos ambientais decorrentes da sua implementação. O órgão ambiental e os técnicos responsáveis pelos estudos ambientais já identificaram aspectos merecedores de complementação nos estudos, ou seja, a necessidade de incorporar ao seu conteúdo elementos que foram apresentados pela população nas reuniões.

A informação a ser repassada nas audiências públicas é direcionada às questões anteriormente levantadas, às aspirações comunicativas manifestadas pela população local durante as reuniões, facilitando assim a constituição de uma situação de ação. Os agentes sociais que não participaram da elaboração dos estudos ambientais e que não pertencem aos quadros do órgão ambiental têm a possibilidade de problematizar um fragmento de seu mundo da vida, haja vista que receberam as informações sobre o projeto em análise e de seus impactos ao meio ambiente em situações anteriores. Suas dúvidas e considerações já foram trabalhadas pelos técnicos responsáveis pelos estudos, a comunicação entre os agentes sociais foi filtrada, orientada para o entendimento, foram eliminados ruídos e distorções na comunicação que poderiam dificultar a constituição de uma situação de ação.

Com as reuniões públicas, ocorre um nivelamento da informação, minimizando assim a coerção exercida pela racionalidade técnica instrumental e da racionalidade científica sobre o mundo da vida. Quando se realiza a audiência pública, os agentes sociais externos ao projeto e aos estudos correlatos, já tem conhecimento dos impactos sobre seu meio, sobre seu modo de vida, sobre sua comunidade, um fragmento de seu mundo da vida foi problematizado, já se exerceu uma ação comunicativa entre as partes. Esta situação permite que os participantes da audiência pública reconheçam-se como agentes intervenientes no projeto e na avaliação ambiental em desenvolvimento pelo órgão ambiental.

Com o nivelamento da informação; a problematização de um fragmento do mundo da vida por parte da população local; a diminuição da coerção das racionalidades técnica instrumental e científica sobre as demais racionalidades, torna-se possível galgar ao entendimento sobre o projeto e seus impactos ao meio ambiente.

É importante destacar que as reuniões públicas não substituem as audiências, mas sim as complementam. Elas podem ser entendidas como uma ampliação da discussão, do espaço de intervenção da população e de suas entidades de representação. Todas as condicionantes legais que regulamentam a realização das audiências públicas são respeitadas. O maior benefício conquistado com as reuniões públicas é que, quando se realizam as audiências, existe um histórico de ação comunicativa entre os técnicos do órgão ambiental, os técnicos responsáveis pelos estudos ambientais e a população local, facilitando o entendimento entre as partes sobre um tema específico, ou seja, em que condições o projeto em análise é possível de ser implementado, ou se sua implementação é inviável ambientalmente.

Com as reuniões precedentes, a audiência pública se estrutura sobre a base de um reconhecimento mútuo entre as partes a respeito da validade das emissões comunicativas, ou seja, existe um consenso sobre a validação das considerações apresentadas, cria-se uma legitimidade em todo o processo de discussão e reflexão sobre o projeto e seus impactos ambientais.

O IAP tem desenvolvido o processo de licenciamento ambiental com a incorporação das reuniões públicas desde a segunda metade da década de 1990. As Usinas Hidrelétricas de Fundão e Santa Clara, dois projetos em fase de instalação no rio Jordão, na região central do Estado do Paraná, foram licenciadas através desta metodologia e a discussão sobre a viabilidade ambiental transcorreu sem maiores atritos entre os agentes sociais antagônicos.

CAPÍTULO 4

O GRUPO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES DA USINA HIDRELÉTRICA DE SALTO CAXIAS/ GEM-CX

No documento *Processos de interação do Setor Elétrico brasileiro com a sociedade*, escrito entre 1992 e 1994, o COMASE apresentou diversos processos de interação que foram desenvolvidos pelo Setor em vários momentos e diferentes projetos. O objetivo era apresentar as experiências já realizadas de modo a se identificar os problemas comuns enfrentados pelas concessionárias, *potencializando as experiências positivas e tratando de eliminar aquelas cujos resultados trouxeram ao Setor custos adicionais e dificuldades no relacionamento com a sociedade, com a conseqüente perda de credibilidade* (COMASE, 1994, subitem 4.1).

Neste documento são apresentadas experiências desde a fase de estudo de inventário (quando se define o potencial de geração do rio e os aproveitamentos hidrelétricos possíveis de serem instalados), até a fase de operação das usinas e contempla outros tipos de projetos, como termelétricas, linhas de transmissão e construção de subestação.

Verifica-se que cada empreendimento apresenta suas peculiaridades, mas também traços em comum, principalmente na dificuldade de estabelecer com os agentes sociais antagônicos um canal de comunicação estável e o reconhecimento mútuo da validade dos interesses colocados em discussão. O GEM-CX se enquadra neste contexto geral do Setor e, como todos os demais processos de interação já realizados, ele apresenta falhas, limites de ação, momentos em que a interação cedeu lugar ao confronto e várias outras situações que atestam os desafios que o tema representa não apenas para o Setor Elétrico, mas para toda a sociedade.

O objetivo desse capítulo é apresentar a configuração institucional do GEM-CX, ressaltando os aspectos que garantiram a interação entre seus participantes, o livre acesso às emissões discursivas e o exercício do poder deliberativo para a tomada de decisões. Conforme explicado na introdução dessa dissertação, não foi pesquisado o viés político dessa instituição, nem os agentes sociais que participaram de seu desenvolvimento. O objetivo é demonstrar, através da explicitação do aparato institucional do GEM-CX, que ele respondeu à uma demanda social por participação nas tomadas de decisão, e que essa demanda se construiu desde as inconsistências da legislação ambiental, até as expectativas do próprio Setor em aperfeiçoar seu relacionamento com os agentes externos ao seu meio, de modo a criar novas bases de legitimidade para sua atuação setorial e contribuir para o desenvolvimento regional.

O GEM-CX é considerado como uma das experiências mais ricas e consistentes sobre processos de interação entre os técnicos do Setor Elétrico brasileiro e os agentes sociais intervenientes em seus projetos. Ele permaneceu em atividade no período de 1993 a 1998 e representa uma experiência orgânica de interação entre a racionalidade técnica instrumental, representada pela COPEL, e as racionalidades provindas do mundo da vida, com destaque para a população diretamente atingida pela Usina Hidrelétrica de Salto Caxias. Para compreender o significado deste espaço para o Setor e para a reflexão sobre processos de interação, serão apresentados a estrutura institucional e o desenvolvimento deste espaço de interação.

Por ser um projeto de grande porte e representar significativos impactos ao meio ambiente, a implementação da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias ocorreu permeada de conflitos, discussões e intensas negociações entre os técnicos da COPEL e os diversos agentes sociais que manifestaram interesse na obra, como sindicatos, população atingida, organizações não governamentais, movimentos ambientalistas, universidades, autoridades municipais e estaduais, órgãos fiscalizadores, órgãos ambientais, enfim, uma série de organizações que mantinham contato direto ou indireto com o empreendimento. Após uma série de discussões e tentativas de convencimento por parte dos agentes sociais

intervenientes ao projeto, seja de forma positiva à sua viabilização, seja negativa, foi acordada a constituição do Grupo de Estudos Multidisciplinares da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias, o GEM-CX, em reunião realizada no dia 24 de junho de 1993, no Clube Esportivo e Recreativo Juventude, no município de Capitão Leônidas Marques, Paraná.

Esse espaço de agregação de diversos interesses teve sua gênese no processo de interação e confrontos estabelecidos entre as forças sociais intervenientes na implementação da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias e integrou cerca de 140 instituições, entre elas a COPEL, a ELETROBRÁS, o Instituto Ambiental do Paraná - IAP, representantes da população atingida, o Ministério Público, a Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, sindicatos, as prefeituras e câmaras de vereadores dos municípios atingidos, universidades, institutos de pesquisa, organizações não governamentais e demais instituições que tenham manifestado interesse em participar do GEM-CX, bastando para isso apenas oficializar sua intenção junto à COPEL. Conforme o item 2.2 do seu Regimento Interno,

Fazem parte do GEM-CX, com direito a voto, a COPEL, todas as Secretarias de Estado do Paraná e entidades vinculadas, Sindicatos Rurais e dos Trabalhadores, instituições científicas e de pesquisa, sociedades ambientais, comissões e associações de moradores e Prefeituras Municipais, convidados pela COPEL e/ou que ao GEM-CX aderirem oficialmente. (GEM-CX, Regimento Interno, 1993)

O objetivo primeiro do GEM-CX era discutir os impactos negativos e positivos decorrentes do empreendimento e buscar o consenso entre os agentes sociais participantes sobre a forma mais adequada de desenvolver os programas ambientais descritos no Projeto Básico Ambiental - PBA. Conforme disposto no Regimento Interno do GEM-CX, em seu item 2.1, é de sua competência:

- Acompanhar o desenvolvimento dos Estudos de Impacto Ambiental – EIA e participar da proposição de diretrizes para elaboração dos planos e programas ambientais;

- Monitorar as atividades realizadas pela COPEL, relativas à implementação dos planos e programas ambientais dos meios físico, biótico e socioeconômico da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias;
- Propor e aprimorar princípios, diretrizes, critérios, metodologias, normas e procedimentos específicos para o equacionamento das questões ambientais dos meios físico, biótico e socioeconômico nas fases de implantação e monitoramento da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias;
- Conciliar interesses e ações setoriais (GEM-CX, Regimento Interno, 1993).

Os objetivos do GEM-CX eram bastante amplos, abrangendo desde o acompanhamento dos estudos ambientais que estavam em fase de elaboração até a proposição e aperfeiçoamento dos programas ambientais que deveriam ser executados. Uma abordagem geral dos objetivos desta organização demonstra que sua constituição buscava desenvolver a implementação da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias através de um mecanismo de discussão e aprovação conjunta, ou seja, legitimada pela racionalidade técnica instrumental, representada pela COPEL notadamente, e pelas demais racionalidades intervenientes no projeto, seja a científica, provinda dos estudos ambientais e das universidades participantes do GEM-CX, seja daquelas provenientes do mundo da vida, principalmente das autoridades municipais e da população local atingida pelo projeto. O horizonte final vislumbrado era implementar o projeto compatibilizando os interesses dos diversos agentes sociais envolvidos, através da institucionalização dos conflitos existentes entre as diferentes racionalidades intervenientes no processo.

A estrutura organizacional do GEM-CX dividia-se em dois níveis: um deliberativo e outro executivo. No nível deliberativo a instância máxima de decisão era a assembléia, formada por representantes de cada organização que aderira à essa instituição. No nível executivo existiam dois órgãos, as câmaras técnicas e os grupos de trabalho. Para organizar as reuniões e documentos do GEM-CX existiam a coordenação geral e a secretaria executiva, ambos exercidos por representantes indicados diretamente pela COPEL e que desempenhavam atividades administrativas na organização.

À assembléia cabia criar e extinguir as câmaras técnicas e os grupos de trabalho, além de indicar seus integrantes; aprovar o plano de trabalho do GEM-CX; e apreciar e aprovar as deliberações, orientações técnicas e demais atividades desenvolvidas no âmbito da organização. É relevante ressaltar que na assembléia imperava o princípio da isonomia entre os participantes e as decisões eram definidas pela maioria dos votos presentes, sendo que cada instituição indicava um titular e um suplente para acompanhar as discussões, com direito à fala e ao voto.

A atribuição das câmaras técnicas era: desenvolver estudos e atividades específicas à sua área de atuação, através da criação de grupos de trabalho e a indicação de seus coordenadores; elaborar proposta de plano de ação e supervisionar as atividades de cada grupo de trabalho, fazendo uma análise crítica de suas atividades e aprovando ou recomendando modificações em suas ações. Também nas câmaras técnicas cada decisão era tomada mediante votação, sendo que cada participante tinha direito a um voto.

Por último, existiam os grupos de trabalho, espaço de discussão e encaminhamento das atividades do GEM-CX no nível mais específico. Os integrantes dos grupos de trabalho deveriam ser pessoas participantes do GEM-CX, com experiência no tema a ser discutido. Neste nível de atuação, a atribuição era: elaborar proposta de plano de ação; realizar estudos, propor convênios e subsidiar as câmaras técnicas na proposição de diretrizes para as ações das instituições integrantes do GEM-CX. Os trabalhos desenvolvidos nestas instâncias eram submetidos à aprovação das respectivas câmaras técnicas e, uma vez aprovados, à assembléia.

Com esta configuração institucional e estabelecidas as normas de condutas e os procedimentos oficiais para seu funcionamento, foram discutidos e deliberados no GEM-CX elementos até então não problematizados pela população local e que pertenciam à sua vida cotidiana, como relação de parentesco, religião, organização familiar, relação das atividades humanas desenvolvidas com o meio ambiente, as relações comunitárias estabelecidas e outros aspectos que sempre

foram considerados como tradicionais ou “naturais”, ou seja, auto-evidências da população diretamente atingida pertencentes ao seu mundo da vida.

Com a implementação da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias, esses elementos passaram à condição de fragmentos da realidade que deveriam ser, necessariamente, refletidos, debatidos e apreendidos pela coletividade do GEM-CX, destinados à apreciação reflexiva deste colegiado, assumindo o *status* de discussão e deliberação coletiva. Aspectos que até então não haviam sido objeto de reflexão por parte da população local passaram a ser problematizados, classificados e discutidos para se elaborar e aperfeiçoar os 26 programas ambientais a serem executados.

Como exemplo desta situação, merecem destaque as atividades desenvolvidas no Grupo de Trabalho de Reassentamento, que deliberou sobre o Programa de Reassentamento da População Rural Atingida. Neste espaço determinado, foram definidos os critérios para a seleção das famílias a serem beneficiadas pelo programa, além das diretrizes gerais das ações que seriam desenvolvidas nas novas áreas de residência e produção agropecuária, desde aspectos relativos à produção agrícola, moradia, organização dos lotes, apoio nas infraestruturas, apoio financeiro, até relação de vizinhança, disponibilização de centros ecumênicos, projeto de educação, de saúde e cursos alternativos (para idosos, crianças, mulheres etc).

Para criar os critérios de seleção das famílias que seriam atendidas pelo Programa de Reassentamento, por exemplo, os técnicos da COPEL e a população local atingida discutiram a constituição do núcleo familiar, definindo: valor da mão de obra familiar por idade; o limite da maioria no meio rural considerado; e as situações de independência financeira e produtiva dos filhos em relação à sua família de origem.

Para galgar ao entendimento sobre estes fragmentos do mundo da vida da população local atingida, foi necessário que os agentes sociais que representavam a racionalidade técnica instrumental (COPEL) e as racionalidades do mundo da vida estabelecessem relação recíproca de reconhecimento, de validação das emissões argumentativas e, principalmente, do entendimento entre as partes

sobre a necessidade do trabalho conjunto para permitir a construção de um arcabouço normativo que disciplinasse a seleção das famílias a serem reassentadas. O trabalho conjunto era a única forma possível de definir os critérios e as diretrizes do Programa de Reassentamento de forma a dar credibilidade e legitimidade às ações que deveriam ser desenvolvidas.

Houve momentos em que os dispositivos criados pelo GEM-CX não permitiram a manifestação dos interesses, ou não foram suficientes para galgar ao entendimento entre as partes. Nestas situações, os agentes sociais utilizaram as ferramentas disponíveis para alcançar seus objetivos. Por um lado, a população atingida fez valer sua capacidade de mobilização, invadindo o canteiro de obras e outras formas de agir coletivo, e o empreendedor requereu ajuda policial e da justiça para garantir a integridade de seus equipamentos, trabalhadores e demais recursos investidos no projeto. Em diversas situações ocorreram manifestações e invasões do canteiro de obras por parte da população atingida e pelos prefeitos, a fim de pressionar o empreendedor a aceitar os termos de reivindicação desses interesses. Nesses momentos ocorreu uma suspensão temporária das regras e procedimentos constituídos no GEM-CX, em função de reivindicações específicas que requeriam a participação de maior número de interessados, a fim de pressionar por uma decisão que, formalmente, deveria ser tomada pelo GEM-CX.

Na Usina Hidrelétrica de Salto Caxias, quando ocorreram manifestações fora do GEM-CX, formou-se uma mesa de negociação. Uma vez alcançado o consenso e formalizada em uma proposta de ação, esse documento era apresentado ao plenário do GEM-CX para ser aprovado ou não.

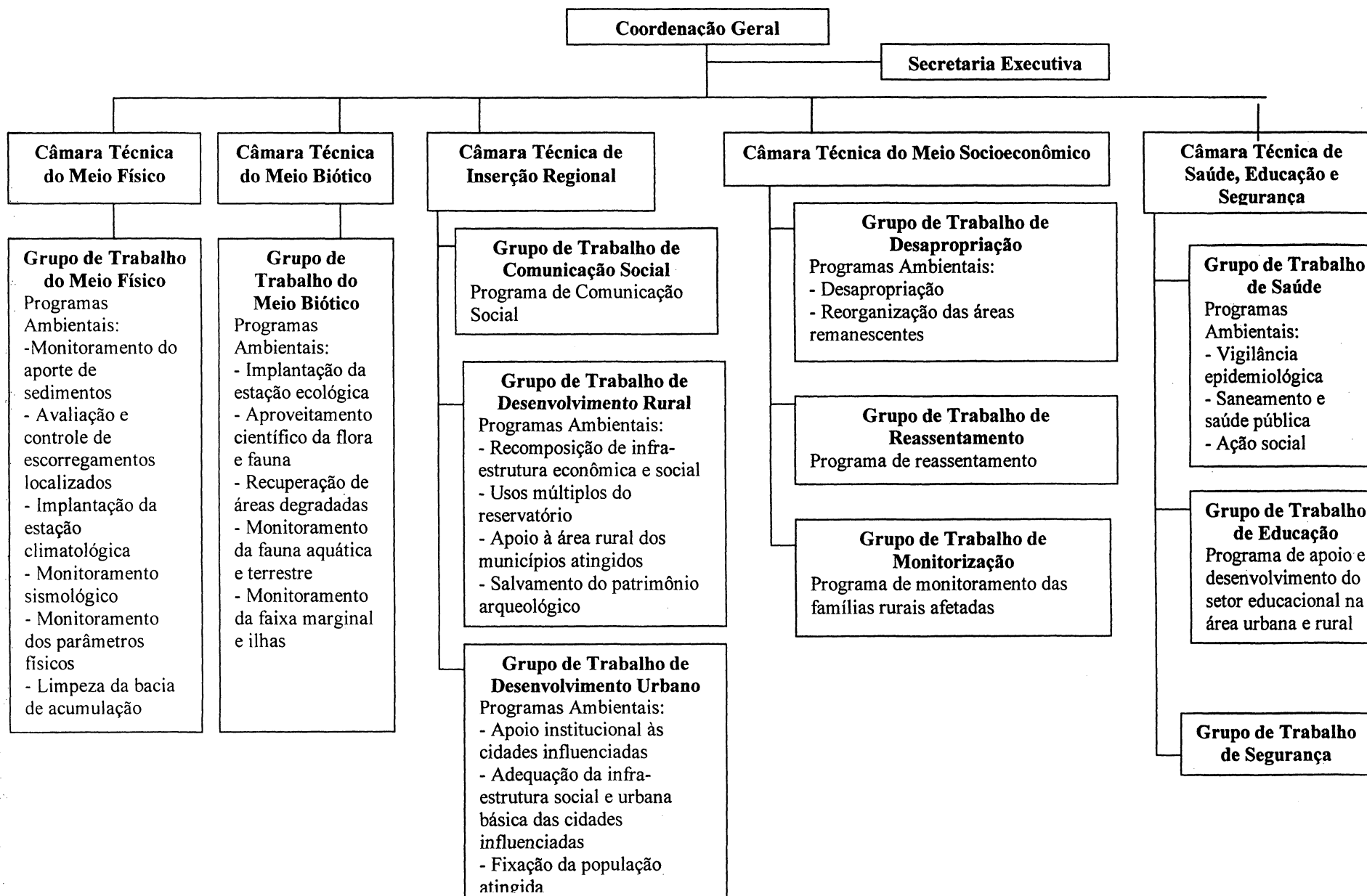
A instituição, nessas situações, não perdia sua legitimidade como espaço de manifestação de interesses, discussão e deliberação, apenas não comportava momentaneamente a pressão externa em momentos críticos. Porém, para validar as ações e acordos firmados em outros espaços de atuação dos agentes sociais, era necessário o referendo do GEM-CX, que re-estabelecia seu papel de espaço legítimo para celebrar acordos e negociações entre os agentes sociais participantes do processo.

Apropriando-se do pensamento complexo de MORIN (1994), este pensador afirma que ordem e desordem são dois elementos contraditórios, mas indissociáveis e que o produto desta relação dialética gera a interação e a organização. Transportando este teorema para o caso específico do GEM-CX, o fato dos representantes da população atingida pela Usina Hidrelétrica de Salto Caxias, em momento críticos que demandavam maior mobilização social para pressionar a COPEL a ceder aos seus apelos, não retira a legitimidade do GEM-CX em ser o centro de discussões e deliberação das ações a serem executadas pela empresa. Ao contrário, essas situações limites, que momentaneamente não respeitaram a configuração institucional e normativa do GEM-CX não desautorizaram essa instituição, pois são fatores próprios de uma organização onde se pretende aglutinar um número alto de interesses e se propõe o desafio de compatibilizá-los.

A retomada das atividades do GEM-CX para referendar os acordos firmados nas instâncias externas, restabelece a legitimidade dessa instituição, restaura a ordem institucional e completa o circuito do tetragrama de MORIN; ordem-desordem-interação-organização, num movimento de retroalimentação entre esses fatores.

Em que pesem as contradições inerentes à constituição e desenvolvimento de uma organização ampla e complexa, o GEM-CX, ao agregar uma diversidade de agentes sociais e instituições que defendiam interesses muitas vezes opostos e ao estabelecer procedimentos e normas dentro do princípio da isonomia entre seus membros, conseguiu desenvolver discussões e negociações que construíram um entendimento comum entre seus pares, possibilitando a conciliação de interesses e a construção de um objetivo comum, até então inexistente.

Este espaço de discussão, planejamento e deliberação funcionou no período de 1993 a 1998, que corresponde à fase de implementação da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias. Nesta instituição foram aperfeiçoados os 26 programas ambientais propostos no Projeto Básico Ambiental - PBA, abrangendo os aspectos do meio físico, biótico e socioeconômico. O perfil institucional do GEM-CX se estruturou conforme o fluxograma apresentado a seguir:



A experiência do GEM-CX aponta para uma realidade que SOUZA SANTOS (1999) relaciona à constituição de comunidades interpretativas, nas quais o objetivo principal é a garantia e a expansão da prática democrática interna, alcançada, sobretudo, pela *igualdade do acesso ao discurso argumentativo*. (SOUZA SANTOS, 1999, p. 330). Essa afirmação se fortalece ao observar que o Regimento Interno do GEM-CX previa a isonomia entre os participantes, garantindo a todos o direito a fala e ao voto e, a cada instituição integrante deste grupo, o direito de indicar representantes para cada comissão ou grupo de trabalho criado. Não apenas o acesso ao discurso argumentativo foi garantido no GEM-CX, mas também o acesso à ação deliberativa dos participantes, quer nos grupos de trabalho e câmaras técnicas, como também na assembléia. Nas palavras do Sr. Simão Blinder, Superintendente de Obras de Geração da COPEL, em discurso proferido na 1ª Reunião Ordinária do GEM-CX, quando foi aprovado seu Regimento Interno e constituído oficialmente o grupo,

O GEM é um instrumento de articulação interinstitucional e um fórum para discussão, aprovação e implementação dos planos e programas ambientais, relativos à construção da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias, através da gestão junto aos órgãos envolvidos, mediante convênios, acordos ou protocolo de intenções. A este Grupo compete a formulação de diretrizes setoriais para os diversos planos e programas, de prioridades comuns, conciliando interesses e ações setoriais. O que o GEM propor e aprovar como diretrizes, critérios, metodologias, normas e procedimentos específicos para o equacionamento das questões ambientais na fase de implantação da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias, será a política que a COPEL vai adotar no sentido da condução dos seus trabalhos na fase ambiental (Ata de Reunião N° 1 do GEM-CX, 1993).

O trecho apresentado acima é importante de ser destacado por que permite avaliar não apenas a possibilidade de ação deliberativa dos participantes do GEM-CX, mas também resgatar a discussão desenvolvida pelo Setor Elétrico brasileiro na primeira metade da década de 1990. Naquela oportunidade, o COMASE apresentou dois textos, cujos conteúdos foram avaliados no Capítulo 2 desta dissertação. Entre os aspectos de maior destaque no conteúdo da discussão

argumentação a realidade em que vivem. A cada discussão sobre a aplicação dos recursos financeiros provindos dos programas ambientais da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias, a proposta de inserção regional dos empreendimentos se concretizava, tomava corpo nas comissões de discussão e deliberação do GEM-CX.

Por fim, o terceiro aspecto ressaltado na discussão desenvolvida pelo Setor Elétrico brasileiro na primeira metade da década de 1990 refere-se à noção de participação que iria ser adotada pelo Setor para refletir sobre os processos de interação a serem criados. No GEM-CX, esta definição é bem clara, uma vez que garante aos participantes o direito à fala e ao voto, tanto na assembléia, quanto nas câmaras técnicas e nos grupos de trabalhos. Portanto, a participação dos agentes sociais externos ao Setor no GEM-CX se orientava pela ação deliberativa, de co-responsabilidade pelos acordos firmados, critérios estabelecidos e atividades propostas para serem implementadas.

A possibilidade real de se desenvolver de forma estável a articulação interinstitucional, a inserção regional do empreendimento e o estabelecimento de processos participativos com viés de deliberação fizeram com que o GEM-CX se destacasse no cenário do Setor Elétrico brasileiro como uma experiência positiva na interação entre os técnicos setoriais e os demais agentes sociais intervenientes direta ou indiretamente nos projetos de desenvolvimento do Setor. Além de otimizar recursos financeiros e humanos e integrar o empreendimento à realidade regional, o GEM-CX também contribuiu para o desenvolvimento de um processo de educação para a democracia (BENEVIDES, 1996). Ele se constituiu como uma instituição política democrática, cujas atividades educaram os indivíduos participantes no sentido de criar hábitos de tolerância, de respeito à diversidade, à cooperação comum e à subordinação do interesse pessoal ou de grupo ao interesse geral, ao bem comum.

Um outro objetivo do Setor Elétrico brasileiro foi alcançado com o desenvolvimento do GEM-CX: criar novas bases de legitimidade para a atuação setorial. Este aspecto ficou bastante evidente quando, no ano de 1997, o Movimento dos Atingidos pela Barragem Elétrica de Salto Caxias – MABESC,

solicitou à COPEL a revisão dos critérios de seleção do Programa de Reassentamento, a fim de incorporar aos programas aproximadamente 400 casos de pessoas que se diziam atingidas pelo projeto e que não haviam sido atendidas pelos programas sociais implementados: reassentamento, desapropriação e indenização dos pontos de comércio e serviços.

Esse movimento surgiu nesse mesmo ano e suas lideranças não haviam participado das discussões e deliberações do GEM-CX. Os casos apresentados eram de conhecimento da COPEL, que mantinha um banco de dados de todas as famílias atingidas pela usina e daquelas que se diziam impactadas. A COPEL se negou a atender o pedido do MABESC, por entender que este movimento não era portador de credibilidade frente às famílias e não representava de forma orgânica uma demanda social, haja vista que sua militância sobre os aspectos sociais referentes à Usina Hidrelétrica de Salto Caxias havia se iniciado cinco anos após as discussões dos programas sociais terem começado.

Para resolver o impasse frente ao MABESC, a COPEL convocou a 3ª Assembléia Geral do GEM-CX, realizada em 28 de Novembro de 1997, no auditório da usina, no município de Capitão Leônidas Marques. Após a apresentação por técnicos da COPEL sobre o andamento dos programas ambientais e sociais implementados pela companhia, foi dado início às intervenções dos membros do GEM-CX. Dentre as manifestações destaca-se a do Deputado Estadual, à época, Sr. Irineu Colombo, do Partido dos Trabalhadores. Sua intervenção aparece da seguinte forma na ata desse encontro:

Ressaltou que os programas ambientais implantados pela COPEL na UH Salto Caxias são exemplo de qualidade em todo o Brasil, sendo que a estrutura do GEM-CX, no Estado do Paraná, deve ser adotada em todas as obras que resultem em impactos ambientais salutar, garantindo desta forma o espaço de discussão legítimo e garantindo a participação da sociedade civil organizada e a transparência na realização e na tomada de decisões quando da discussão e implantação dos programas ambientais. Sobre o Movimento dos Atingidos pela Barragem Elétrica de Salto Caxias – MABESC, o Deputado mostrou-se contrário à este movimento, por entender que os critérios de definição do público de reassentamento e indenizações foram intensamente discutidos nos grupos de trabalho do GEM-CX, tomando o MABESC por oportunista e

sem legitimidade para representar os atingidos (ata da 3ª Assembléia Geral do GEM-CX, 1997).

O Vereador de Boa Vista da Aparecida, Sr. Domingos Signorine também se manifestou sobre o MABESC, conforme relatado em ata

Relembrou a luta dos atingidos e das instituições que apoiavam a conquista de seus direitos, que agora não cabe mais reivindicações para discutir critérios como quer o MABESC. Solicitou a revisão de alguns casos para serem atendidos pelo programa de compensação ao comércio (ata da 3ª Assembléia Geral do GEM-CX, 1997).

E, por último, apresenta-se a manifestação do Sr. Hélio Bruning, um dos coordenadores da Comissão Regional dos Atingidos pelas Barragens do Iguaçu – CRABI, movimento que representou as famílias atingidas desde o início das negociações sobre os programas ambientais e que participou do GEM-CX desde o início de sua atividade. Conforme consta na ata

Teceu comentários ao MABESC, dizendo que este movimento não possui legitimidade para representar os atingidos e lembrou que, com o bom andamento do programa de reassentamento, ficou provado que os agricultores tem capacidade para gerenciar a construção e levar adiante a administração dos reassentamentos (ata da 3ª Assembléia Geral do GEM-CX, 1997).

No fechamento da assembléia, o Sr. Ademar Cury, Superintendente da COPEL Geração à época e presidente do GEM-CX, definiu a posição da empresa frente ao MABESC: *caracterizou o movimento como oportunista e não legitimado pelo GEM-CX para apresentar-se frente à COPEL como representante dos atingidos pela UH Salto Caxias* (ata da 3ª Assembléia Geral do GEM-CX, 1997).

Percebe-se que o GEM-CX, ao aglutinar num mesmo espaço institucional de discussão e deliberação coletiva agentes sociais representantes de diferentes interesses manifestados quando da implementação da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias e obter êxito nos seus objetivos, criou as bases de legitimidade das ações desenvolvidas pela COPEL. A credibilidade da empresa na região se fortaleceu

com o GEM-CX, devido à construção de objetivos comuns e a compatibilização de interesses na busca de um horizonte de ação ampliando, ou seja, a implementação da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias em consonância com o atendimento das demandas sociais decorrentes de sua construção e formação do reservatório.

Outro aspecto que merece destaque é o processo de subjetivação (TOURAINÉ, 1996) pelo qual passou a CRABI e seus líderes durante o desenvolvimento dos trabalhos do GEM-CX. Esse movimento tem sua base social nas famílias de agricultores rurais que foram atingidos pela Usina Hidrelétrica de Salto Caxias, ou seja, que tiveram suas propriedades, ou suas áreas de cultivo no caso dos não-proprietários, alagadas total ou parcialmente pelas águas do reservatório desse projeto. A subjetivação, de acordo com TOURAINÉ (1996) se caracteriza pela afirmação do indivíduo da sua liberdade, do direito de exercer sua ação livre e confrontar-se com a racionalidade que impera no mundo sistêmico, da administração pública, da dominação econômica e do poder político. Porém, a afirmação do sujeito ocorre pelo viés da resistência à razão instrumental e não da sua negação, possibilitando que as duas faces da ação social se integrem e estabeleçam o equilíbrio instável da modernidade.

A CRABI foi o agente social mais combativo na defesa dos interesses da população atingida pela usina, responsável pela mobilização social das famílias e o principal interlocutor da COPEL na definição dos critérios de seleção do Programa de Reassentamento e na organização da proposta de sua implementação. Fato relevante é ressaltar que neste programa ocorreu um período de co-gestão na implementação dos reassentamentos, sendo que a CRABI era parceira da COPEL na gestão das ações a serem executadas, entre elas a compra das áreas, a contratação de empresas para construir as residências, a definição do projeto de educação e de saúde nos reassentamentos entre outras atividades.

A afirmação da CRABI como sujeito nas atividades do GEM-CX ocorreu com respeito aos princípios normativos e institucionais dessa organização, respeitando a atribuição de todos os participantes em discutir e deliberar sobre os

aspectos considerados. Ela não agiu de forma unilateral, utilizando-se do seu potencial de mobilização para fazer valer suas considerações e interesses frente ao GEM-CX, mas trabalhou nos limites das responsabilidades de cada participante. Houve momentos em que a reivindicação extrapolou a organização dessa instituição, com a invasão do canteiro de obras da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias, por exemplo, mas, uma vez consensadas as ações a serem adotadas, se restabeleceu o atendimento aos princípios normativos do GEM-CX e a integração entre o sujeito e a razão instrumental prevaleceu.

Com essa integração, criou-se uma relação de cumplicidade entre a COPEL e a CRABI na defesa dos atributos e responsabilidades do GEM-CX e, sobretudo, no reconhecimento da legitimidade das ações executadas para a implementação dos programas ambientais e sociais do projeto, motivo pelo o MABESC não foi aceito como interlocutor representante das famílias atingidas pela usina.

Da mesma forma que o GEM-CX recebeu atribuições que relacionam sua configuração organizacional e abrangência da participação ao contexto histórico pelo qual atravessava o Setor Elétrico brasileiro na década de 1990, ele também exalta as deficiências da legislação ambiental em desenvolver processos de interação consistentes. Esta afirmação se baseia no fato de que não há na legislação ambiental no Brasil dispositivos que estabeleçam processos de interação na fase de instalação dos projetos de desenvolvimento, apesar de ser nesta etapa que os impactos ambientais e sociais se manifestam com mais vigor e os programas ambientais são implementados.

Desta forma, não há definição legal para estabelecer e regular processos de interação social na etapa mais importante da implementação de um projeto de desenvolvimento, quando os recursos financeiros são alocados e os efeitos sobre o meio ambiente e sobre a população local são mais intensos.

No caso específico da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias, a impossibilidade de desenvolver a interação orgânica entre os diversos agentes sociais intervenientes na implementação do projeto, seja na elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA, seja na realização das audiências públicas, fez com que

surgisse o GEM-CX. Se a demanda social por maior participação no projeto tivesse sido atendida nas fases de planejamento e de avaliação, dentro do escopo do processo de licenciamento ambiental previsto em lei, é possível que o GEM-CX não teria justificativa para ser implantado.

CONCLUSÃO

O problema que motivou a realização da presente reflexão ainda hoje se faz presente e é tema recorrente quando se realiza esforços para viabilizar um projeto de desenvolvimento. O estabelecimento de processos de interação social sobre os projetos do Setor Elétrico brasileiro é, ainda hoje, um desafio aos técnicos setoriais e aos órgãos ambientais responsáveis pelo licenciamento dos projetos.

A demanda por participação nas esferas de decisão e a reivindicação pelo reconhecimento das considerações e interesses dos agentes sociais atuantes nas regiões de inserção dos projetos é fator de complicação para a implantação dos planos de expansão do parque gerador de energia elétrica, já que muitos empreendimentos têm seu cronograma de implementação atrasados em função da falta de princípios normativos, ou mesmo pela falta de disposição dos agentes sociais antagônicos, em estabelecer mecanismos de diálogo e comunicação que visem a busca de objetivos comuns e a compatibilização de interesses diversos.

A partir dessa constatação, se estabeleceu o objetivo, para essa dissertação, de avaliar qual a herança institucional que deu vazão ao GEM-CX, já que essa instituição foi uma experiência importante e positiva ocorrida dentro do Setor Elétrico brasileiro, na qual se constituiu um diálogo estável entre os agentes sociais intervenientes na implementação da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias. O direcionamento para uma avaliação institucional dessa experiência se justifica por que ela permite identificar os elementos que fizeram com que o GEM-CX se organizasse com a amplitude participativa de seus membros, que agiram orientados para uma ação deliberativa sobre o conteúdo, a forma de implementação e a destinação de recursos financeiros a serem aplicados nos programas ambientais da usina. O que se procura responder é: que condições históricas e institucionais favoreceram o aparecimento de um processo de interação como foi o GEM-CX?

Uma avaliação direcionada a identificar a relação política que permeou as atividades do GEM-CX, identificando os confrontos entre seus participantes, as

estratégias de convencimento adotadas por cada agente social para fazer valer suas considerações e impor seus interesses não possibilitaria perceber qual a inovação desta experiência para o Setor Elétrico e que elementos foram determinantes para que ele fosse estruturado com amplos poderes de decisão entre seus membros e isonomia no tratamento de cada participante.

Uma vez orientada a reflexão para uma avaliação institucional do GEM-CX, delineou-se duas hipóteses inter-relacionadas:

1. o GEM-CX é expressão das contradições, falhas e lacunas identificadas na legislação ambiental, já que sua existência e a etapa da implementação da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias em que esta instituição política ocorreu, fogem das definições legais então existentes para processos de interação social e;
2. o GEM-CX existiu nas condições em que ele se organizou, ou seja, com amplos poderes de ação para seus participantes, inclusive com poder de deliberação nas tomadas de decisão, por que imperava no Setor Elétrico à época uma tendência de se desenvolver e implantar processos de interação social.

O trabalho desenvolvido nos capítulos 2, 3 e 4 foram direcionados para atestar a veracidade ou não destas duas hipóteses.

No capítulo 2, se observou que a história do Setor Elétrico é marcada por uma posição de independência frente aos demais órgãos do poder público e, na década de 1970, a condição de setor estratégico para o desenvolvimento nacional foi intensificada, surgindo diversos projetos de grande porte, como a Usina Hidrelétrica de Itaipu Binacional. Justamente por ter sua história construída sob a insígnia da posição estratégica, referendada pela capacitação técnica e pela reconhecida capacidade de planejamento a curto, médio e longo prazo, o Setor Elétrico no Brasil muitas vezes é avesso à discussão e, sobretudo, ao estabelecimento de processos de interação como política universal do Setor.

Na primeira metade da década de 1990 o COMASE identificou que o principal problema a ser solucionado na atuação setorial era a difícil relação entre técnicos do Setor e a população local atingida pelos projetos. Formou-se então, no

COMASE, um grupo de trabalho para discutir, recolher as considerações e, por fim, propor processos de interação a serem instituídos em todo o Setor Elétrico brasileiro. Pretendia-se definir uma política setorial para tratar do tema interação social. Foram elaborados dois documentos como fruto da discussão, que elegeram três aspectos prioritários a serem considerados quando da implementação dos projetos e que possibilitariam a interação social, são eles: a articulação interinstitucional dos projetos; a participação social na tomada de decisões e; a inserção regional dos empreendimentos, privilegiando o desenvolvimento regional.

Ainda que o tema processos de interação tenha deixado de ser prioridade para o Setor Elétrico brasileiro na segunda metade da década de 1990, as considerações e os aspectos apresentados nos dois documentos elaborados pelo COMASE em 1992 e 1994 permanecem atuais e requerem atenção. A relação entre os técnicos do Setor com a população local atingida, com as organizações não governamentais, com os movimentos sociais, com as universidades, com as autoridades municipais e demais agentes sociais atuantes nas regiões de influência direta do Setor se estrutura, no mais das vezes, por meio de conflitos e disputas. Ou seja, o Setor continua enfrentando grande resistência para implementar seus projetos, e na fase de construção dos empreendimentos geralmente ocorre momentos mais críticos de conflitos, culminando com a invasão dos canteiros de obras, de escritórios e, muitas vezes, até o embargo da obra na justiça através de liminares.

O capítulo 3 apresentou uma avaliação dos principais dispositivos normativos da legislação ambiental, destacando a possibilidade de se constituir processos de interação entre a racionalidade técnica instrumental e as demais racionalidades intervenientes direta ou indiretamente em um projeto de desenvolvimento. Foram dois os aspectos considerados, a saber, os estudos ambientais, notadamente o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA e as audiências públicas. Em ambos os casos se avaliou que, da forma como estes instrumentos são definidos pela legislação ambiental, não há a garantia de que a interação entre os diversos agentes sociais

venha a se estabelecer plenamente, que seja construído um substrato único de entendimento sobre o projeto em discussão, que ocorra um reconhecimento mútuo sobre a validade das emissões discursivas apresentadas.

Pesa sobre os estudos ambientais a crença na infalibilidade da racionalidade científica, de que ela é a portadora da verdade e, portanto, legitimada a descrever a realidade de forma objetiva, imparcial. Porém as reflexões de MORIN, BACHELARD, LEFF e SOUZA SANTOS denunciam a não veracidade da relação entre cientificidade e desvendamento do mundo. Para estes autores, a racionalidade científica é uma forma de apreender a realidade, mas não a única possível, já que, como as demais percepções da realidade, seja ela religiosa, esotérica, simbólica, ou leiga, ela também é uma interpretação dos fenômenos sociais e naturais, e não seu reflexo absoluto.

Nesta lógica, cada autor apresenta deficiências e limites da racionalidade científica, como a contaminação de elementos próprios da subjetividade (MORIN, BACHELARD); e a existência e o necessário reconhecimento da valoração de outras racionalidades para refletir e apreender a realidade (MORIN, LEFF, SOUZA SANTOS), tornando a razão científica mais prudente nas suas inferências e conclusões e aproximando o sujeito reflexivo ao objeto de análise científica.

Com esta relação de complementaridade entre as racionalidades para a reflexão sobre a realidade, seria ampliado o horizonte de análise e de aplicação da prática científica, já que consideraria outros elementos que não participam propriamente de sua estrutura lógica e de seus códigos de conduta.

Especificamente sobre as audiências públicas, a reflexão se pautou na possibilidade real de estabelecer uma situação de ação (HABERMAS, 1994), na qual fosse viável a construção de objetivos comuns entre agentes sociais antagônicos através do reconhecimento mútuo das valorações das emissões discursivas e dos interesses manifestados. Avaliou-se que, da forma pela qual as audiências públicas são realizadas no processo de licenciamento ambiental, não há condições concretas para se estabelecer a ação comunicativa entre os agentes sócias participantes e, portanto, não se constitui uma situação de ação que vislumbre o entendimento entre as partes.

A comunicação ocorre permeada de coação, devido ao pouco tempo disponível para que a população interessada se manifeste sobre o projeto e seus impactos ambientais, como também à diferença no domínio das informações relevantes entre os agentes sociais.

Como forma de exemplificar a interferência das inconsistências verificadas na legislação ambiental, foram mostrados dois exemplos acontecidos no Estado do Paraná, que buscam alternativas para solucionar as lacunas verificadas na lei. Com relação aos estudos ambientais, foi apresentado o trabalho de comunicação e interação realizado entre os técnicos da COPEL e os índios do rio Tibagi, no sentido de flexibilizar as conclusões científicas dos estudos e abrir a perspectiva de valoração de outros conhecimentos sobre a região.

Quanto às audiências públicas, foi mostrado o trabalho praticado pelo Instituto Ambiental do Paraná – IAP, no sentido de realizar reuniões públicas previamente às audiências. Ao oferecer informação para a população previamente às audiências e recolher as considerações sobre o projeto e seus impactos ambientais, equilibra-se o nível de informação entre os agentes sociais participantes do processo e possibilita à população refletir com mais tempo sobre os efeitos do projeto sobre o meio ambiente regional e seu modo de vida. Com as reuniões públicas, fica facilitada a constituição de uma situação de ação nas audiências públicas, já que a ação comunicativa é mais fácil de se estabelecer devido ao conhecimento prévio das partes sobre o tema em discussão e a precedente possibilidade de problematização do mundo da vida (HABERMAS, 1994) por parte da população residente na região de inserção do empreendimento.

O capítulo 4 se ateve exclusivamente à avaliação do GEM-CX, privilegiando a observação de sua estrutura organizacional e seus objetivos declarados. Constatou-se que, dentro das atividades realizadas nas câmaras técnicas e grupos de trabalho criados, a população atingida pela usina teve a possibilidade de problematizar fragmentos de seu mundo da vida (HABERMAS, 1994), auto-evidências até então tidas como naturais assumiram posição de aspectos a serem refletidos, como: nível de parentesco, composição do núcleo familiar, relações

comunitárias, filiação religiosa, relação de trabalho, composição da comunidade etc. Da mesma forma, a organização institucional do GEM-CX possibilitou o estabelecimento de um processo de subjetivação (TOURAINÉ, 1999), já que a população atingida, através de seus representantes diretos (a CRABI), receberam e desenvolveram tratamento equânime aos demais participantes, sejam eles técnicos da COPEL, do órgão ambiental, autoridades públicas ou pesquisadores acadêmicos. A afirmação da liberdade individual, ou do grupo, aspecto formador do sujeito (TOURAINÉ, 1996) teve condições de ser exercida e direcionada à compor a resistência à razão instrumental representada pelos técnicos da COPEL.

Outro elemento constitutivo do sujeito também encontrou meios para se manifestar no GEM-CX, ou seja, a interação com a razão instrumental, através do respeito às normas jurídicas, políticas e institucionais estabelecidas pela instituição. A interação entre a subjetivação e a racionalização, que para TOURAINÉ conforma a especificidade da modernidade, permitiu ao GEM-CX alcançar uma estabilidade em suas ações, e possibilitou que essa organização desenvolvesse seus trabalhos sem grandes conflitos entre os agentes sociais antagônicos, como pôde ser observado na relação de cumplicidade demonstrada através das declarações de alguns membros quando da realização da 3ª Assembléia Ordinária do GEM-CX, realizada em 28 de Novembro de 1997 (ver capítulo 4).

No decorrer do trabalho aqui apresentado, verifica-se que os documentos do GEM-CX mostram uma conformidade dos objetivos dessa organização com as expectativas existentes no Setor Elétrico brasileiro na primeira metade da década de 1990, tais como: desenvolver a participação dos agentes sociais externos ao Setor nas esferas de tomadas de decisão; orientar suas ações no sentido de estabelecer uma articulação interinstitucional com os demais órgãos públicos da região e; orientar a instalação dos projetos setoriais na perspectiva da política de inserção regional dos empreendimentos, privilegiando o fomento ao desenvolvimento regional.

Estes fatores confirmam a hipótese de que houve, efetivamente, uma contaminação, por parte do contexto histórico e institucional do Setor Elétrico

brasileiro, sobre o GEM-CX, uma vez que seus objetivos e forma de organização dos debates e tomadas de decisão são bastantes similares à discussão que se fazia na época dentro do COMASE. Se a política do Setor à época fosse de implementar seus projetos sob a orientação exclusiva da racionalidade técnica instrumental, como ocorreu nas décadas dos governos militares, muito provavelmente a COPEL teria desconsiderado as manifestações dos agentes sociais externos ao Setor, e talvez, sob intensa pressão popular, criado comissões de negociação restrita, com uma participação pontual em determinados aspectos de maior apelo social, como o reassentamento, por exemplo.

De mesma forma, se confirma a hipótese de que o GEM-CX reflete as inconsistências da legislação ambiental, no sentido de estabelecer processos de interação social quando do planejamento e avaliação ambiental dos projetos de desenvolvimento. Caso as inconsistências identificadas no capítulo 3 não fossem verídicas, a interação social na Usina Hidrelétrica Salto Caxias ocorreria dentro das instâncias previstas em lei e não num fórum não regulamentado legalmente. Essa hipótese é confirmada, também, pelo fato de que em todo o processo de licenciamento ambiental, não se prevê a instalação de processos de interação social na fase de construção dos projetos de desenvolvimento, justamente na etapa mais crítica na relação entre os agentes sociais envolvidos com o projeto, já que os impactos se manifestam com mais intensidade e o contato entre as partes é mais direto.

Uma vez que não existe uma política setorial para o estabelecimento de processos de interação e que os instrumentos definidos pela legislação ambiental são insuficientes para estabelecer o diálogo entre os diferentes saberes sobre determinado projeto de desenvolvimento, a conformação das relações estabelecidas entre os agentes sociais acaba por definir a própria dinâmica deste grupo de organizações e o horizonte possível de ação coletiva, como aconteceu com o GEM-CX.

Norbert ELIAS (1994) afirma que *justamente o que caracteriza o lugar do indivíduo em sua sociedade é que a natureza e a extensão da margem de decisão*

que lhe é acessível dependem da estrutura e da constelação histórica da sociedade em que ele vive e age (ELIAS, 1994, p. 49).

Não é possível afirmar que o Setor Elétrico brasileiro esteja disposto a assumir como política setorial a constituição de processos de interação social, porém é possível afirmar que existe espaço e disposição de parte significativa do Setor em estabelecer este contato mais orgânico com as demais racionalidades. Mas, devido à ausência de uma política setorial específica para o tema, a proposição desses mecanismos ocorre geralmente como resposta às pressões dos agentes sociais atuantes nas regiões de implementação dos projetos. Portanto, é uma ação reparadora e não uma ação de aglutinação de interesses para refletir sobre a inserção do projeto na realidade local, objetivo primeiro dos processos de interação apregoados pelo Setor Elétrico brasileiro na primeira metade da década de 1990.

Aproveitando a reflexão de HUNTINGTON (1975), que afirma:

Numa sociedade de alguma complexidade, o poder relativo dos grupos muda, mas para que a sociedade se torne uma comunidade, o poder de cada grupo é exercido por intermédio de instituições políticas que refreiam, moderam e dão novo rumo a esse poder a fim de tornar o domínio de uma força social compatível com a comunidade de muitas. (HUNTINGTON, 1975, p.21)

Na atual conjuntura política e institucional do Setor Elétrico brasileiro, o estabelecimento de processos de interação é fruto das relações conflituosas entre os técnicos do Setor e os demais agentes sociais que manifestam interesse em seus projetos. Servem como espaços de institucionalização dos conflitos e de negociação sobre a forma de proceder à implementação dos projetos, e não como espaços de discussão e reflexão integrada sobre o empreendimento em análise e as potencialidades de incremento do desenvolvimento regional. Não se configuram como espaços de construção de objetivos comuns, de reflexão e deliberação coletiva sobre o desenvolvimento regional, de forma a integrar as racionalidades técnicas e do mundo da vida para a construção de uma realidade em que impere a tolerância, a convivência entre diferentes interesses e o

estabelecimento de horizontes comuns, que extrapolem as demandas e reivindicações meramente setoriais.

Seria salutar que o Setor Elétrico brasileiro tomasse a frente da discussão sobre processos de interação, por que a história tem mostrado que a participação de outras organizações na gestão do planejamento, da avaliação ambiental e da implementação de projetos tem trazido benefícios para todas as partes envolvidas.

Por um lado, o empreendedor otimiza os recursos financeiros e humanos disponíveis, pois a população e as autoridades locais orientam a aplicação dos recursos nas áreas prioritárias, contribuindo para redirecionar as ações setoriais de modo a privilegiar o desenvolvimento regional.

Por outro lado, a população local se beneficia por que tem a oportunidade de se fazer ouvir, de manifestar suas considerações sobre o projeto e de anunciar as medidas que entende fundamentais para garantir seu bem estar e, se possível, melhorar suas condições de vida. As autoridades locais, ao participar de processos de interação, ganham mais um instrumento de planejamento e fomento do desenvolvimento de sua região, possibilitando a aplicação integrada de recursos provenientes das receitas municipais, estaduais, federais e, também, do próprio empreendimento. E as demais organizações, como universidades, sindicatos, organizações não governamentais entre outras também se beneficiam do estabelecimento de processos de interação, por que tem a oportunidade de aplicar seus conhecimentos específicos sobre a região em um espaço de planejamento e discussão integrado.

Os processos de interação social quando da implementação de projetos de desenvolvimento são instrumentos de fomento do desenvolvimento regional, pois neles são reconhecidas as diversas racionalidades existentes na região de inserção dos empreendimentos, busca-se a construção de objetivos comuns entre os agentes sociais participantes e amplia-se a possibilidade de ação coletiva para melhorar a qualidade ambiental e de vida de uma coletividade, como manda o artigo 225 da Constituição Federal de 1988, quando diz que *todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e*

essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Novamente é importante ressaltar os limites da avaliação proposta neste trabalho, de modo a esclarecer a utilização dos conceitos de mundo da vida e de subjetivação. Ao se limitar ao nível institucional dos processos de interação social, notadamente o GEM-CX, a reflexão que perfaz esta dissertação não adentra nas especificidades dos agentes sociais participantes, seus discursos e práticas social para fazer valer seus interesses e considerações quando da implementação de projetos de desenvolvimento. O emprego dos conceitos se justifica para estabelecer parâmetros na avaliação institucional, horizontes possíveis de reflexão da materialidade dos processos de interação social. Embora no decorrer da dissertação o mundo da vida e a subjetivação apareçam como um contraponto importante à racionalidade técnica instrumental, não foi avaliado como estes dois campos analíticos se desenvolveram empiricamente. Mais precisamente, ao avaliar o GEM-CX na sua configuração institucional, não foi apresentada uma caracterização do mundo da vida da população diretamente atingida pela Usina Hidrelétrica de Salto Caxias, da mesma forma não foram identificados os aspectos que atestem a ocorrência da subjetivação dessa população ao participar desse processo de interação.

A ausência de uma perspectiva empírica na avaliação se justifica em função do objetivo delineado para a dissertação, ou seja, identificar e compreender o contexto histórico e institucional que possibilitou o surgimento do GEM-CX, adotando para isso o Setor Elétrico brasileiro e a legislação ambiental como o substrato de análise.

Deve-se considerar que a reflexão aqui apresentada não se encerra em si mesma, mas sim que ela é uma primeira etapa de um exercício de avaliação mais amplo. Uma vez identificados os aspectos institucionais que possibilitaram a existência do GEM-CX, é importante avaliar esse processo de interação social em si mesmo: seus agentes sociais participantes, a confrontação de interesses ocorrida nas suas câmaras técnicas e nos grupos de trabalho, as estratégias utilizadas pelos participantes para impor seus interesses e considerações. Por fim,

verificar se as possibilidades que o aparato institucional do GEM-CX criou para a problematização do mundo da vida e de subjetivação tornaram-se reais, criaram materialidade.

Essa avaliação empírica requer a construção de outros mecanismos de análise daqueles utilizados nessa dissertação, tais como: metodologia de pesquisa, objetivos, hipóteses e, portanto, esse esforço deverá ser realizado em uma outra oportunidade, orientada especificamente para esse fim.

Com a avaliação do contexto institucional do Setor Elétrico brasileiro, da legislação ambiental no Brasil e do GEM-CX, esforço realizado nessa dissertação de mestrado, entende-se que é possível desenvolver novos estudos sobre esse processo de interação social e contribuir para a compreensão dessa experiência e da dimensão que ela representa para o Setor Elétrico brasileiro que, como foi dito, ainda se encontra na encruzilhada entre a prevalência da racionalidade técnica instrumental e o reconhecimento das demais racionalidades quando da implementação de seus projetos.

BIBLIOGRAFIA

ADAMS, William. *The social impact of large dams: equity and distributional issues*, World Commission on Dams (www.dams.org), 2000.

BACHELARD, Gaston. *O novo espírito científico*, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1968.

BAER, Werner e McDONALD. Curt. *Um retorno ao passado? A privatização de empresas de serviços públicos no Brasil: o caso do setor de energia elétrica*, IPEA, www.ipea.gov.br, 1997.

BARKER, Adam; WOOD, Christopher. *An evaluation of EIA system performance in eight EU countries*, New York: Environmental Impact Assessment Review, 1999, pp. 387-404.

BECKER, Henk A. *Social impact assessment*, European Journal of operational Research, www.elsevier.com, 2001, pp. 311-321.

BENEVIDES, Maria Vitória. *Educação para a democracia*. In: Revista Lua Nova, nº 38, 1996.

COMASE/NAIPPE. *Desafios para a reflexão do Setor Elétrico: políticas públicas e sociedade*, Rio de Janeiro: ELETROBRÁS, 1992.

COMASE. *Informativo nº 1*, Rio de Janeiro: ELETROBRÁS, 1992.

COMASE. *Informativo nº 2*, Rio de Janeiro: ELETROBRÁS, 1992.

COMASE. *Informativo nº 3*, Rio de Janeiro: ELETROBRÁS, 1992.

COMASE. *Processos de interação do Setor Elétrico brasileiro com a sociedade*, www.eletrabras.com.br, 1994.

COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS. *Barragens e desenvolvimento, um novo modelo para tomada de decisões*, World Commission on Dams (www.dams.org), 2000.

COPEL. *Projeto de reassentamento*, Curitiba, 1995.

COUTINHO, Carlos Nelson. *A democracia como valor universal e outros ensaios*, 2ª Ed., Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

DAGNINO, Evelina (org). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*, São Paulo: Brasiliense, 1994.

DIAS, Renato Feliciano (org). *A Eletrobrás e a história do setor de energia elétrica no Brasil*, Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1995.

EGLER, Paulo César Gonçalves. *Perspectivas de uso no Brasil do processo de avaliação ambiental estratégica*, Revista Educação e Meio Ambiente, Brasília: UnB, 2001.

ELIAS, Norbert. *A sociedade dos indivíduos*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1994.

GOLDBLATT, David. *A sociologia de risco: Ulrich Beck*. In: Teoria Social e Ambiente, Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

HABERMAS, Jürgen. *Técnica e Ciência como Ideologia*, Lisboa: Biblioteca de Filosofia Contemporânea, 1968.

HABERMAS, Jürgen, *Teoria de la acción comunicativa: crítica de la razón funcionalista*, Madrid: Catedra, 1994.

HELM, Cecília Maria Vieira. *Lauda Antropológico, povos indígenas da bacia do rio Tibagi – kaingang e Guarani – e os projetos das Usinas Hidrelétricas Cebolão e São Jerônimo*, Curitiba: COPEL, 1998.

HUNTINGTON, Samuel P. *Ordem política e decadência política*. In: A ordem política nas sociedades em mudança, Rio de Janeiro: Editora Forence Universitária e São Paulo: Editora da USP, 1975.

INTERTECHNE, LEME, ENGEVIX, ESTEIO. *Projeto Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias*, Curitiba, 1993.

JUCHEM, Peno Ari (coord.). *Manual de avaliação de impactos ambientais*, 2. Ed, Curitiba: IAP-GPZ, 1993.

JUNIOR, José Hamilton Brito. *A metamorfose da Copel, análise de inovações na organização – 1994 a 1999*, dissertação de mestrado, Curitiba: UFPR, 1999.

JURIS AMBIENTIS, *Estudo de Impacto Ambiental da Usina Hidrelétrica Cebolão*, Curitiba, 1997.

LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*, São Paulo: Cortez Editora, 2001.

MONTICELLI, João Jerônimo. *Usinas hidrelétricas: impactos sociais e ambientais e a elaboração dos projetos*. In: Hidrelétricas, ecologia e progresso, Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Informação - CEDI, 1990.

MORIN, Edgar. *Ciência com Consciência*, Lisboa: Europa-América, 1994.

PAULA, Tomás Bruginski de; RESENDE, Fernando. *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização do Setor Elétrico*, Brasília: IPEA, 1997.

SAARIKOSKI, Heli. *Environmental impact assessment (EIA) as collaborative learning process*, New York: Environmental Impact Assessment Review, 2000. pp. 681-700.

SENADO FEDERAL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília: Centro Gráfico, 1988.

SENAGRO. *Estudo de Impacto Ambiental do aproveitamento hidrelétrico São Jerônimo*, Curitiba, 1998.

SEVÁ FILHO, A. Oswaldo. *Quem inventa o pânico, que se explique, quem sofre a ameaça, que se organize* In: *Hidrelétricas, ecologia e progresso*, Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Informação - CEDI, 1990.

SIMIONI, Carlos Alberto. *Democracia e meio ambiente: referências para as decisões do Setor Elétrico brasileiro*, dissertação de mestrado, Curitiba: UFPR, 2000

SOUZA SANTOS, Boaventura de. *O Norte, o Sul e a Utopia*. In: *Pela mão de Alice; o social e o político na pós-modernidade*, São Paulo: Cortez Editora, 1999.

SOUZA SANTOS, Boaventura de. *Um discurso sobre as ciências*, 12ª ed., Lisboa: Afrontamento, 2001.

TOURAINE, Alain. *Crítica da modernidade*, 6ª ed., Petrópolis: Vozes, 1999.

TOURAINE, Alain. *O que é democracia?*, Petrópolis: Vozes, 1996.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*, Volume I, Brasília: UnB, 1991.