

Processos de interação social do setor elétrico brasileiro e da legislação ambiental: entre o mundo sistêmico e as rationalidades do mundo da vida*

Processes of social interaction of Brazilian electrical sector and Environmental legislation: between the systemic world and rationalitis of a life`s world^{*}

Roni WUNDER **

RESUMO

O artigo 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 do planejamento, da discussão e da implementação de projetos de desenvolvimento. É feita uma avaliação sobre o contexto institucional do Setor Elétrico brasileiro na década de 1990, quando se permitiu a entrada do capital privado no Setor, e da legislação ambiental no tocante aos mecanismos previstos em lei para a participação da população no processo de licenciamento ambiental. Para refletir sobre o tema, utilizaram-se principalmente conceitos teóricos de Habermas e Touraine, que abordam a questão da rationalidade técnica instrumental, o mundo da vida, mundo sistêmico e o processo de formação do indivíduo (subjetivação).

Palavras-chave: setor elétrico brasileiro, interação social, legislação ambiental, mundo da vida, rationalidade técnica instrumental.

ABSTRACT

The article proposes a reflection about Brazilian Electric Sector and the environmental laws in Brazil with regard to establishment of social interaction process during the planning, the debate and the implementation of development projects. It presents an assessment of the Brazilian Electric Sector

* O presente artigo deriva da dissertação de Mestrado em Sociologia das Organizações - UFPR, com orientação do Prof. Dr. Dimas Floriani, tendo como título: *O Grupo de Estudos Multidisciplinares da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias: uma avaliação institucional do Setor Elétrico brasileiro e da Legislação Ambiental no Brasil*.

** Mestre em Sociologia das Organizações - UFPR. Consultor em meio ambiente e desenvolvimento (Soluções em Meio Ambiente – SOMA). <roni@somaambiente.com.br>

institutional context in the nineties, time when the participation of the private capital in the Sector was allowed. The article also presents an assessment of the environmental laws, mainly of the public participation when the Sector projects are debated. To deal with this theme, the author uses the concepts developmented by Habermas and Touraine, like instrumental action, lifeworld, system, communicative action and the construction individual process.

Key-words: brazilian electric sector, environmental laws, social interaction, lifeworld, instrumental action.

A interação social entre agentes direta ou indiretamente envolvidos com a implementação de projetos de desenvolvimento do Setor Elétrico brasileiro, principalmente usinas hidrelétricas e termoelétricas, é discussão recorrente nos simpósios, encontros e revistas setoriais e sobre sustentabilidade ambiental. A relação que se estabelece entre os empreendedores dos investimentos com a população atingida pelos projetos, a comunidade acadêmica e diversos movimentos sociais é geralmente moldada pelo conflito, não só de idéias e interesses, mas também de objetivos setoriais e de visões de mundo e de desenvolvimento que afloram no momento de definição sobre a viabilidade ambiental de projetos para geração de energia elétrica.

Uma avaliação mais atenta sobre a legislação ambiental no Brasil demonstra que os processos de interação entre diferentes agentes sociais quando da definição sobre a viabilidade ambiental de projetos de desenvolvimento apresenta lacunas e inconsistências que comprometem a discussão social sobre o tema, ainda que os dispositivos legais sobre o meio ambiente no Brasil sejam considerados uns dos mais avançados do mundo.

Porém, mais importante que identificar as inconsistências na lei, é apontar quais as possibilidades de interação social existentes no corpo da legislação ambiental no Brasil e as potencialidades de fomento do diálogo entre as diversas racionalidades intervenientes nos projetos de desenvolvimento, seja de forma positiva ou negativa à implementação dos mesmos.

O presente artigo tem como objetivo identificar e avaliar as possibilidades institucionais de interação social existentes na legislação ambiental no Brasil, focalizando os projetos de desenvolvimento do Setor Elétrico brasileiro, e oferecer subsídios para a potencialização desses processos de interação. Portanto, mais que a crítica, o que se pretende é apontar os caminhos legais possíveis para estabelecer o diálogo entre agentes sociais antagônicos ou não, amenizar os conflitos e trilhar o caminho do entendimento e do reconhecimento mútuo dos interesses manifestados e do poder de discussão e decisão social sobre projetos de desenvolvimento.

Para desenvolver o conteúdo proposto, será utilizado como referencial teórico as reflexões de Habermas e Touraine, no tocante aos conceitos de racionalidade técnica instrumental, mundo da vida e ação comunicativa, no primeiro, e racionalidade e subjetivação, no segundo.

Antes de dar início propriamente ao texto, deve ser esclarecido desde já o que se entende por Setor Elétrico brasileiro, agentes sociais externos e interação social. Por Setor Elétrico brasileiro entende-se o conglomerado composto pela Agência Nacional de Energia Elétrica – Anell, 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 artigo 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 constituí 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.

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.

O tema central da discussão é processo de interação social, cuja definição recorre diretamente a Habermas, ou seja, são processos sociais que possibilitam o estabelecimento da ação comunicativa. Portanto, são entendidos como espaços de discussão nos quais se reconhece a validade das emissões discursivas dos diversos agentes sociais atuantes na ação, e dos interesses manifestados. Além do reconhecimento mútuo dos interesses, é fundamental a disposição dos agentes sociais participantes da ação comunicativa, ou do processo de interação social, em galgar ao entendimento comum sobre aspectos específicos, amenizar os conflitos existentes e definir objetivos compartilhados. Essas características são próprias da ação comunicativa desenvolvida por Habermas, e se aplicam à definição de processos de interação social tratados nessa reflexão.

Por fim, o exercício reflexivo que perfaz esse artigo se originou na dissertação de mestrado em Sociologia das Organizações, na Universidade Federal do Paraná – UFPR, concluído em 2003. No entanto, o enfoque desse artigo é diametralmente oposto aos objetivos anteriores, uma vez que na dissertação a preocupação era indicar as inconsistências e lacunas existentes na legislação ambiental que dificultavam o estabelecimento e o bom funcionamento de processos de interação e agora, a perspectiva é mais positiva e se debruça em apontar as potencialidades institucionais para a interação. Essa mudança de perspectiva é realmente um alívio para quem trabalha com licenciamento ambiental e crê na prerrogativa legal para se resolver conflitos ambientais e buscar incessantemente o aperfeiçoamento dos mecanismos que regem a viabilidade ambiental e social de projetos de desenvolvimento.

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 desse artigo, a implementação dos projetos de desenvolvimento do Setor Elétrico brasileiro. 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 recorrente-

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.

mente 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 contraponto à forma de gestão, planejamento e execução das ações setoriais.

Como contraponto 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 por meio 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 valorização do indivíduo, mas sim de vivência em um ambiente socializado, construído, sobretudo, por meio das relações interpessoais e da ação comunicativa entre os indivíduos. Ele é anterior ao indivíduo, pois existe independente deste, uma vez que 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 (TOURAINE, 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 bra-

sileiro, notadamente as famílias cujas propriedades foram inviabilizadas em função da implementação de um projeto de desenvolvimento, 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 e a própria definição dos processos de interação social 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 por meio 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, consequentemente, é um espaço potencializador de transformações, tanto na esfera das relações sociais como na relação homem-natureza.

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 nesse artigo para refletir sobre a funcionalidade e a pertinência dos processos de interação regulamentados pela legislação ambiental, com destaque para as audiências públicas. Desta forma, ao avaliar a funcionalidade das audiências públicas 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 e, portanto, não será viabilizada a interação social.

Alain Touraine e o duplo sentido da modernidade: racionalidade e subjetivação

Alain Touraine é o segundo pensador que conforma a estrutura teórica desse artigo e mantém uma estreita relação com o pensamento de Habermas. A escolha desses 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” (TOURAIN, 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.

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 (TOURAIN, 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 contraponto com a racionalização.

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.

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 ou, utilizando o jargão de Habermas, o mundo sistêmico. 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 complementariedade, da convivência compartilhada, do estabelecimento de limites entre a ação livre dos indivíduos e a ação racional do mundo sistêmico. Impara 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.

O 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. Com relação à legislação, a contribuição está no entendimento de que o processo de licenciamento ambiental significa uma regulamentação do equilíbrio instável entre a racionalização e a subjetivação, por meio das resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama que definiu a realização dos estudos de impacto ambiental (EIA e Rima) e das audiências públicas.

Uma perspectiva conciliadora entre os saberes

A utilização de Habermas e Touraine para compor o eixo estrutural da parte teórica da reflexão sobre interação social se justifica pela relação de complementariedade existente entre os dois pensamentos. Principalmente pelo fato dos dois autores desenvolverem reflexões numa dupla pers-

pectiva, 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 ins-

trumentos teóricos que permitem acompanhar o desenrolar da inter-relação entre os mundos, mais precisamente os conceitos de ação comunicativa e a situação de ação.

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 setores da sociedade, identificados com uma ou outra forma de pensamento e de ação.

Porém existe uma diferença bastante significativa entre os dois pensamentos, 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 (TOURAINÉ, 1996, p. 172).

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.

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.

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.

O Setor Elétrico em transformação: a década de 1990

A década de 1990 foi um período de intensas transformações na estrutura institucional do Setor Elétrico brasileiro e de mudanças na forma de atuação setorial, sendo marcado por contradições que expressam também o momento pelo qual passava o aparelho de Estado no Brasil. No período histórico aqui delimitado, o Setor Elétrico brasileiro era majoritariamente constituído por concessionárias pertencentes à União ou aos Estados, sendo o capital privado pouco representativo.

A história do Setor Elétrico brasileiro se confunde com a formação do Brasil moderno que, a partir da década de 1950, foi marcada pelo impulso do processo de industrialização e de urbanização, sendo a energia elétrica o principal insumo necessário para o sucesso dessa empreitada. São reconhecidas a capacidade de planejamento e a qualidade técnica do Setor, haja vista que os planos decenais, o sistema de transmissão interligado que atende praticamente todo o território nacional, os estudos de inventário energético dos principais rios e os arrojados projetos de engenharia para usinas hidrelétricas e demais ações consolidadas pelos técnicos setoriais emprestam ao Setor o status de organização, planejamento, segurança e consistência nas suas ações.

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 segundo 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. 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 e voltada, sobretudo, para o desenvolvimento nacional. Esse processo ocorreu em detrimento da supressão ou não reconhecimento do desenvolvimento regional e das características, dos anseios, considerações e interesses manifestados pelas comunidades localizadas nas proximidades dos empreendimentos setoriais.

A estruturação do parque de energia brasileiro ocorreu como um processo administrativo, de planejamento de investimentos financeiros e de recursos humanos para al-

cançar um fim específico, uma ação teleológica do poder estatal a fim de suprir uma demanda do desenvolvimentismo nacional. Esta forma de proceder 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.

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, dentre os quais pode-se citar aquele que exemplifica da forma mais plena este contexto de autoritarismo, 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 no 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.

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 social. 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 Comitê Coordenador das Atividades de Meio Ambiente do Setor Elétrico – Comase, através da Portaria n.º 511 do Ministério das Minas e Energia. 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.

No final do ano de 1990, o Comase realizou uma pesquisa entre as concessionárias, na qual perguntava quais eram os principais problemas socioambientais 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 com os agentes sociais que mantém alguma relação com seus projetos, situação que requeria, à época, urgência na busca de diretrizes para um melhor desempenho e atuação nesta área, sob o risco de não conseguir mais viabilizar seus projetos em virtude da forte oposição de parte da sociedade.

A discussão ocorrida no Comase sobre processos de interação social indicou uma tendência, na 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 de seus projetos. À luz da redemocratização do sistema político brasileiro após a Constituição Federal de 1988 e da 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 valorizações discursivas relevantes e que deveriam ser reconhecidas para se implementar os projetos setoriais.

O contraponto à racionalidade técnica instrumental no Setor se daria através de três componentes fundamen-

tais da política socioambiental em construção na primeira metade da década de 1990, a saber: a inserção regional dos empreendimentos; a concepção de participação dos agentes sociais externos ao Setor na sua atuação; e o processo de institucionalização dos processos de interação.

A inserção regional dos empreendimentos propunha 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 permitiria 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.

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 representação do espaço pela população local, da percepção material e simbólica dos recursos naturais e suas relações com as pessoas que residem e trabalham no ambiente a ser modificado pelo empreendimento em curso.

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, por isso o tema participação foi tema de destaque nas discussões do Setor à época.

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

A comunicação, na nova racionalidade que se pretendia imputar ao Setor Elétrico brasileiro na primeira metade da década de 1990, assumia 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 e, portanto, sem compromisso expresso com a verdade dos fatos e com a transparência nas avaliações dos impactos socioambientais decorrentes da implementação dos projetos. Na nova racionalidade que se propunha 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 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 institucionalizar os processos de interação social, ou seja, a normatização e o estabelecimento de regras que tivessem 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 tinha por objetivo eliminar, ou minimizar, os pontos de conflitos entre as partes envolvidas direta ou indiretamente no planejamento e implementação dos projetos setoriais. A proposição significava a regula-

mentação do Setor Elétrico brasileiro sobre um tema que era desprezado pela racionalidade técnica instrumental que prevalecia no Setor até a década de 1990.

A preocupação que norteava a proposta de institucionalizar os processos de interação era 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 fosse possível de ser viabilizada, era necessário uniformizar e universalizar 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 institucionalização dos processos de interação era a etapa final no horizonte de transformação proposto pelo Setor Elétrico brasileiro sobre a relação de seus técnicos com os demais agentes sociais. Este terceiro aspecto era 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 pressupunha 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 disciplinasse procedimentos normativos e de conduta dos técnicos do Setor Elétrico brasileiro frente aos demais agentes sociais interessados em seus projetos, seu planejamento e sua atuação de forma geral.

Em que pese a pertinência da discussão e o esforço realizado pelo Setor Elétrico, a institucionalização dos processos de interação social não foi efetivada e a hipótese que se trabalha nesse artigo é que essa paralisação foi em decorrência da ingerência do capital privado a partir de 1997, que passou a operar no sistema elétrico brasileiro por meio da participação direta nas empresas concessionárias ou pela execução de empreendimentos através de concessões ou permissões do Governo Federal. O processo de ingerência do capital privado no Setor possui dois pontos de apoio jurídico bem definidos, a saber: a Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que regulamentou o artigo 175 da Constituição Federal de 1988 e que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos; e a Lei n.º 9.491, de 09 de setembro de 1997, que dispõe sobre o Programa Nacional de Desestatização.

A Lei n.º 8.987, de 1995, permite que o capital privado se candidate para a obtenção de concessão do poder público para desenvolver projetos de desenvolvimento que, antes, eram prerrogativas dos governos federal e estaduais, como uma usina hidrelétrica de grande porte por exemplo. A Lei n.º 9.491, de 1997, permite que o capital privado, nacional ou estrangeiro, adquira total ou parcialmente as ações de empresas que compõem o Setor Elétrico brasileiro. A partir destas duas leis o Governo Federal passou a realizar profundas transformações na estrutura institucional do Setor Elétrico brasileiro, por meio da privatização das concessionárias federais que faziam parte do sistema Eletrobrás e do apoio técnico e operacional para a privatização das concessionárias estaduais, além de emitir concessões e permissões para exploração dos recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica a empresas privadas.

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

Na nova configuração setorial, as concessionárias de capital privado não possuem um comprometimento direto com o desenvolvimento regional, uma vez que sua responsabilidade frente ao poder público concedente de sua autorização para operar no sistema elétrico brasileiro é executar as cláusulas contratuais estabelecidas, que são de ordem técnica, de atendimento da demanda de energia elétrica dentro das condições normativas relativas a tarifa, cronograma de expansão do sistema, incremento e atualização tecnológica entre outros aspectos. Na situação anterior à participação do capital privado, as concessionárias, na qualidade de empresas públicas, eram responsáveis diretas pelo desenvolvimento das regiões onde implementavam seus empreendimentos e a responsabilidade social pela melhoria da qualidade de vida da população local era condição intrínseca à sua atuação. Mas como empresas privadas, suas atribuições são regidas pela racionalidade técnica instrumental, pela lógica do mercado e da boa administração, tendo como horizonte de suas atividades a saúde financeira da empresa e do empreendimento e não, propriamente, sua integração às demais políticas de desenvolvimento executadas nas regiões onde atua. As carências

sociais e econômicas da população são uma demanda do poder público municipal, estadual e federal e, como empresas privadas, as concessionárias não estão diretamente comprometidas em contribuir para a resolução destes problemas.

Desta forma, a proposta de inserção regional dos empreendimentos não pode ser estabelecida como política universal do Setor Elétrico brasileiro, pois parte significativa das organizações que o compõe pertencem ao capital privado e não possuem responsabilidade direta para a solução das carências sociais e econômicas existentes nas regiões onde atuam. Sua responsabilidade principal é atender à demanda setorial, ou seja, a disponibilização de energia elétrica e não contribuir diretamente para o desenvolvimento da região na qual localiza-se seu empreendimento.

O mesmo raciocínio é válido para avaliar os dois outros aspectos principais na discussão sobre mecanismos de interação, uma vez que a valorização da participação dos agentes sociais externos ao Setor justificava-se devido à necessidade de adequar a atuação setorial à nova realidade brasileira: de democratização das relações políticas e da cidadania. Com a privatização, cada empresa estabelece os limites da participação dos agentes sociais intervenientes na sua atuação, segundo a lógica de administração empregada por cada organização. Enquanto empresas públicas, as concessionárias tinham obrigação em prestar contas à população sobre seus atos presentes e futuros, mas como empresas privadas este compromisso é flexibilizado. O nível de participação dos agentes sociais externos é estabelecido de acordo com a capacidade de pressão desses agentes, de mobilização social e organização política.

E o terceiro ponto orientador da discussão do Setor, ou seja, a institucionalização dos mecanismos de interação é ainda mais improvável de ser executado, pois o Setor Elétrico tornou-se ainda mais heterogêneo do que quando prevalecia o poder estatal nas concessionárias. Se antes era possível pensar em estabelecer compromissos comuns a todas as empresas do Setor, como a co-responsabilidade pelo desenvolvimento regional, por exemplo, com a participação do capital privado cada empresa define sua estratégia de atuação, considerando a obtenção do retorno financeiro previamente definido e o atendimento às regras estabelecidas pelas agências reguladoras, como a Aneel e os órgãos ambientais.

No contexto de privatização e de participação do capital privado no Setor, a regulação da relação entre os técnicos setoriais e os demais agentes sociais interve nientes dire-

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

Uma vez que a avaliação do novo quadro institucional do Setor Elétrico brasileiro leva a crer que a relação entre os técnicos setoriais e os demais agentes sociais ocorrerá de forma desarticulada dentro do Setor, ou seja, que não há indícios de que a Eletrobrás desenvolverá instrumentos universais para regulamentar os mecanismos de interação social, é necessário avaliar a legislação ambiental como possível contraponto à situação de livre arbítrio das empresas atuantes no sistema elétrico brasileiro, mas precisamente se seus instrumentos normativos são suficientes para estabelecer esta posição reguladora.

Legislação ambiental e o contraponto à racionalidade técnica instrumental

A implementação dos projetos do Setor Elétrico brasileiro está intrinsecamente relacionada ao processo de licenciamento ambiental, disciplinados pelas resoluções do Conama. A Resolução n.º 001 do Conama, de 23 de janeiro de 1986, atribuiu responsabilidades aos órgãos públicos com atuação na área ambiental e disciplinou os meios institucionais cabíveis para regulamentar a preocupação com a melhoria da qualidade ambiental. Nessa resolução se definiu o conceito de Impacto Ambiental e se estabeleceram critérios para a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório de Impacto Ambiental – Rima.

Nos artigos 5.º e 6.º da Resolução n.º 001/86 do Conama, fica estabelecido que no 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 Rima deve apresentar um resumo do conteúdo e das conclusões do EIA, focalizando principalmente o tratamento dos impactos identificados e as ações ambientais propostas para lidar com seus efeitos sobre o meio. O conteúdo do 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 n.º 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. É importante destacar este atributo, pois ele busca a garantia de que os estudos ambientais sejam passíveis de entendimento e assimilação por parte dos agentes sociais não familiarizados com os projetos. Desta forma, o 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 EIA e o Rima são os 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.).

A avaliação do EIA e do Rima pelo órgão ambiental competente, que pode ser o Ibama, os órgãos estaduais ou os municipais, dependendo da abrangência dos impactos e do tipo do projeto, define a viabilidade ambiental do empreendimento em análise, atestado pela emissão da Licença Prévia – LP. Porém essa primeira etapa do licenciamento ambiental deve cumprir uma condicionante de extrema importância quando se discute interação social, a saber: a realização de audiência pública.

A realização de audiências públicas foi regulamentada pela Resolução n.º 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 EIA e do Rima, dirimindo dúvidas e recolhendo dos participantes as críticas e sugestões sobre o tema. Cabe ao órgão ambiental responsável pelo licenciamento realizar a con-

vocação 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 artigo 5.º diz que a ata da(s) audiência(s) pública(s) e seus anexos servirão de base, juntamente com o EIA e o Rima, para a análise e emissão do parecer final do órgão licenciador quanto à aprovação ou não do projeto.

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 EIA. 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 PBA, ele será protocolado no órgão ambiental, que analisará seu conteúdo, verificará a conformidade com o EIA 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 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, ou foi, 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.

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 por meio 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 Mandado de Segurança Coletivo e o Mandado de Injunção.

Para efeito da avaliação proposta nesse artigo, 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 discriminá-lo diretamente os processos de interação considerados adequados para estabelecer o diálogo entre a racionalidade técnica instrumental e as outras formas de conhecimento.

Para o estabelecimento de processos de interação social, destaca-se a audiência pública, por ser a etapa do licenciamento ambiental onde o diálogo entre as diferentes rationalidades intervenientes no projeto em implementação ocorre de forma mais consistente e regulamentada. 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 atingida 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.

Uma vez afirmada a audiência pública como o instrumento próprio para o estabelecimento da interação social entre diversos agentes sociais, é necessário apresentar uma análise crítica desse espaço de discussão, já que sua configuração legal não permite que o diálogo entre saberes ocorra de forma plena e que a ação comunicativa seja construída. Para a compreensão da avaliação que se segue, é importante ressaltar também que a audiência pública não é uma instância deliberativa, mas eminentemente consultiva, ou seja, seus participantes não são um júri popular, recrutado para julgar a viabilidade ambiental do projeto. Seu objetivo é permitir que a informação chegue à população leiga. Porem a forma de repasse da informação é que é questionável, conforme poderá se verificar a seguir.

A configuração da audiência pública vigente na lei privilegia a rationalidade técnica instrumental, personalizada na figura do empreendedor, pois possibilita aos seus agentes uma posição de superioridade sobre os agentes sociais que representam o mundo da vida (principalmente a população a ser atingida diretamente pelo projeto).

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 n.º 009/87 do Conama, os agentes sociais intervenientes na audiência pública não se encontram em posição de nivelamento das informações, pois o grau de informação dos técnicos que representam a rationalidade técnica instrumental, personalizada na figura do empreendedor e da equipe que realizou os estudos ambientais, possuem um conhecimento sobre o projeto em análise e suas implicações socioambientais 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 locacionais 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 n.º 001/86 do Conama), a coação permanece em atividade, seja pelo pouco tempo disponível para a população tomar contato com os estudos, seja pela estranheza que os termos técnicos utilizados e o tema tratado no EIA representam para a população leiga.

Esses dois aspectos fortalecem a predominância da rationalidade 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 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. Além da dificuldade em se estabelecer a ação comunicativa entre os agentes sociais participantes da audiência pública, o processo de subjetivação também é comprometido. Com pouca informação sobre o projeto e seus impactos ambientais, a população atingida e os demais agentes sociais externos não são estimulados a se colocar frente à racionalidade técnica instrumental em condição de igualdade, para constituir uma relação de confrontação e interação que perfaz o equilíbrio instável de que nos fala Touraine. Na configuração institucional da audiência pública, conforme as disposições da legislação ambiental, a relação entre os diversos agentes sociais intervenientes no projeto em discussão se envereda para dois caminhos distintos: a construção do conflito de idéias e interesses sem a busca do entendimento; ou o exercício do convencimento da racionalidade técnica instrumental. Em ambos os casos predominam a coerção física, a mobilização social sectária, o proselitismo, a dominação política e a mobilização de recursos financeiros para construir o caminho da persuasão dissimulada.

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, 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, como pode ser observado a seguir.

Uma alternativa complementar às audiências públicas: as reuniões públicas no Paraná

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 rationalidades 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 estabele-

cimento 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 e, a essa, tomar conhecimento dos aspectos técnicos e dos impactos e programas ambientais em um ambiente mais favorável ao entendimento, já que não há um rigor normativo preponderante, como ocorre nas audiências.

Desta forma, a avaliação dos técnicos do 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 EIA e no 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 situa-

ções 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. A relação de confrontação e interação entre a racionalidade técnica instrumental, o mundo da vida e o processo de subjetivação é fortalecida, se re-estabelece equilíbrio entre essas forças sociais.

Com o nivelamento da informação; com a problematização de um fragmento do mundo da vida por parte da população local; com a diminuição da coerção das rationalidades técnica instrumental e científica sobre as demais rationalidades; com a possibilidade de se desenvolver o processo de subjetivação, 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 ou socialmente.

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 con-

siderações 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 construção no rio Jordão, 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.

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

No que tange ao Setor Elétrico brasileiro, na segunda metade da década de 1990 e até os dias atuais, se verifica um retrocesso na disposição em se estabelecer processos de interação social estáveis, previamente defini-

dos e transparentes. Nesse contexto a legislação ambiental representa importante contraponto à racionalidade técnica instrumental, porque oferece instrumentos legais e institucionais que regulamentam a relação de confrontação e interação entre os agentes sociais intervenientes na implementação de projetos de desenvolvimento. Porém os limites de ação são bastante evidentes e há a necessidade de construir novos processos complementares para aperfeiçoar o diálogo entre diferentes saberes numa situação de ação específica, como a discussão dentro do processo de licenciamento ambiental e as reuniões públicas têm cumprido essa papel com bastante competência.

Porém, por trás de todo o esforço realizado pelo IAP para ampliar a interação social durante o licenciamento ambiental, existe a orientação e, sobretudo, a crença de que a informação direta à população e a otimização da ação comunicativa entre os agentes sociais são elementos fundamentais para construir a justiça social quando se discute a viabilidade ambiental de projetos de desenvolvimento, sem a qual não faz sentido refletir sobre processos de interação social.

REFERÊNCIA

- BAER, W.; McDONALD, C. *Um retorno ao passado? A privatização de empresas de serviços públicos no Brasil: o caso do setor de energia elétrica.* IPEA, 1997. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>.
- COMASE/NAIPPE. *Desafios para a reflexão do Setor Elétrico: políticas públicas e sociedade.* Rio de Janeiro: Eletrobrás, 1992.
- INFORMATIVO [do] COMASE. n.1. Rio de Janeiro: Eletrobrás, 1992.
- INFORMATIVO [do] COMASE. n.2. Rio de Janeiro: Eletrobrás, 1992.
- INFORMATIVO [do] COMASE. n.3. Rio de Janeiro: Eletrobrás, 1992.
- COMASE. *Processos de interação do Setor Elétrico brasileiro com a sociedade.* 1994. Disponível em: <<http://www.eletrobras.com.br>>
- COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS. *Barragens e desenvolvimento, um novo modelo para tomada de decisões.*
2000. World Commission on Dams. Disponível em : <<http://www.dams.org>>
- DIAS, R. F. (Org.). *A Eletrobrás e a história do setor de energia elétrica no Brasil.* Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1995.
- HABERMAS, J. *Técnica e Ciência como Ideologia.* Lisboa: Biblioteca de Filosofia Contemporânea, 1968.
- _____. *Teoría de la acción comunicativa: crítica de la razón funcionalista.* Madrid: Catedra, 1994.
- SENADO FEDERAL. *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília: Centro Gráfico, 1988.
- SEVÁ FILHO, A. O. Quem inventa o pânico, que se explique, quem sofre a ameaça, que se organize... In: COSTA, A. L. B. M. *Hidrelétricas, ecologia e progresso.* Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Informação – CEDI, 1990.
- SIMIONI, C. A. *Democracia e meio ambiente:* referências para as decisões do Setor Elétrico brasileiro. Curitiba, 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná.

WUNDER, R. *Processos de interação social do setor elétrico brasileiro...*

- TOURAINE, A. *Crítica da modernidade*. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.
- _____. *O que é democracia?* Petrópolis: Vozes, 1996.
- WEBER, M. *Economia e Sociedade*. v. 1. Brasília: UnB, 1991.
- WUNDER, R. *O Grupo de Estudos Multidisciplinares da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias: uma avaliação institucional do Setor Elétrico brasileiro e da Legislação Ambiental no Brasil*. Curitiba, 2003. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná.