

GISELE PEREIRA TEIXEIRA

GESTÃO ENERGÉTICA,

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E POLÍTICAS PÚBLICAS:

UM ESTUDO REFERENTE À AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS
E/OU INSTRUMENTOS DISPONÍVEIS À PARTICIPAÇÃO POPULAR
NA FORMULAÇÃO E NA DEFINIÇÃO DO MODELO DE GESTÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO SETOR ENERGÉTICO NACIONAL E
DO ESTADO DE SANTA CATARINA.

FLORIANÓPOLIS - SC

2007

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

GESTÃO ENERGÉTICA,

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E POLÍTICAS PÚBLICAS:

UM ESTUDO REFERENTE À AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS E/OU
INSTRUMENTOS DISPONÍVEIS À PARTICIPAÇÃO POPULAR NA
FORMULAÇÃO E NA DEFINIÇÃO DO MODELO DE GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DO SETOR ENERGÉTICO NACIONAL E DO ESTADO DE SANTA
CATARINA.

Dissertação apresentada como requisito à obtenção
do grau de Mestre em Administração, Curso de
Mestrado Profissional em Administração, Área de
concentração: Gestão Estratégica das
Organizações, Linha de Pesquisa: Gestão Pública,
Terceiro Setor e Responsabilidade Social.

Orientadora: Prof. Dra. Clerilei Aparecida Bier.

FLORIANÓPOLIS - SC

2007

GISELE PEREIRA TEIXEIRA

**GESTÃO ENERGÉTICA,
PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E POLÍTICAS PÚBLICAS:
UM ESTUDO REFERENTE À AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS E/OU
INSTRUMENTOS DISPONÍVEIS À PARTICIPAÇÃO POPULAR NA
FORMULAÇÃO E NA DEFINIÇÃO DO MODELO DE GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DO SETOR ENERGÉTICO NACIONAL E DO ESTADO DE SANTA
CATARINA.**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre, no Curso de Mestrado Profissional em Administração, Área de concentração: Gestão Estratégica das Organizações, Linha de Pesquisa: Gestão Pública, Terceiro Setor e Responsabilidade Social da Universidade do Estado de Santa Catarina.

Florianópolis, 28 de setembro de 2007.

Banca Examinadora:

Orientador: _____
Prof. Dra. Clerilei Aparecida Bier.
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro: _____
Prof. Dra. Simone Ghisi Feuerschütte.
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro: _____
Prof. Dra. Graziela Dias Alperstedt.
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro: _____
Prof. Dr. Carlos Araújo Leonetti
Universidade Federal de Santa Catarina

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiro, à minha família, em especial à minha irmã Roberta, ao meu cunhado Eduardo e, especialmente, à minha guerreira mãe, Eliane. A todos meus amigos e colegas de trabalho, aqui exalto Marco Antônio Bendin, que compartilharam comigo a luta e, em especial, a apreensão dos momentos finais à conclusão do trabalho. Também aqui faço menção a todos que de alguma forma, em algum momento, deram-me forças e motivação para chegar até aqui.

Agradeço a todos os professores, funcionários e colegas do programa de Pós-Graduação em Administração da UDESC/ESAG.

Agradeço a todas as pessoas que, na Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e na Empresa Tractebel Energia S.A., tornaram possível que eu pudesse realizar minha pesquisa e o estudo de caso ilustrativo proposto.

Não tenho palavras para expressar a gratidão à Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier, orientadora exemplar, e talvez mais importante, uma grande amiga e companheira fiel. Nossa sintonia, com certeza, foi fundamental para a realização deste trabalho.

Agradeço, em caráter especialíssimo, aos meus amigos do NIPE, e às minhas amigas Tatiane, Luciana e Kelly.

A todos estes, e a todos aqueles que por ventura não tenham sido mencionados, muito obrigada.

RESUMO

O trabalho parte da problemática relacionada aos mecanismos que proporcionam o envolvimento cidadão no modelo de gestão energética implementado em âmbito nacional e estadual e no processo de formulação de políticas públicas participativas, em especial às ligadas ao setor energético, o qual envolve princípios de sustentabilidade e desenvolvimento ambiental. Para responder à problemática apresentada, realizou-se (1) pesquisa para a descrição do modelo de gestão do setor energético brasileiro, (2) a caracterização do processo de formulação de políticas públicas participativas, (3) análise para verificar se no modelo de Gestão Energética implementado no Brasil e em Santa Catarina encontra-se incluído procedimento e/ou instrumento que propicie a participação cidadã na formulação das políticas públicas, (4) estudo ilustrativo – O case da Usina de Co-geração movida à biomassa da Tractebel Energia S.A. em Lages – para averiguar a participação dos cidadãos em relação às ações de interesse público, e por fim, (5) proposições envolvendo oportunidades para estudos futuros. Assim, o estudo acadêmico é justificado pela importância teórica, econômica e social da gestão participativa que defende o envolvimento da comunidade organizada no planejamento de políticas públicas e na criação de projetos de ação em todas as esferas que compõem a sociedade. A pesquisa objetivou “verificar se o Modelo de Gestão Energética implementado em âmbito Nacional e Estadual sob a ótica ambiental e o desenvolvimento sustentável é congruente com o processo de formação de Políticas Públicas Participativas”. A Pesquisa revelou que apesar da crescente conscientização da necessidade de participação cidadã na discussão das normas e no discurso formal do governo, a participação direta da comunidade na implementação de políticas públicas e nos modelos de gestão, especialmente as que envolvem bens coletivos (como é o caso do setor energético) necessita ser mais bem articulada para o bem do interesse público e para a tão necessária eficiência da Administração Pública, em seus três diferentes níveis: o federal, o estadual e o municipal.

PALAVRAS-CHAVE: Setor Energético. Políticas Públicas. Participação Cidadã.

ABSTRACT

The work emerges from a context of low involvement of society in decisions related to energy public policies either in state or national range, involving sustainable environmental development. For addressing such problems (1) Brazilian energy management model is detailed. (2) Participative public policies decision making process is featured, (3) An analysis is carried out for checking as whether the current Energy Management in Brazil and Santa Catarina models feature any instruments allowing for citizen participation in public policies making, (4) A illustrative case is presented about Lages/SC-Tractebel power plant to verify the participation of the citizens in relation to the actions of public interest, and finally, (5) proposals involving chances for future studies. This academic study is justified by theoretical, economic and social importance of participative management concept. The research aims "to verify if the Model of Energy Management implemented based on sustainable environmental development approach is synergic with participative policies making process. Methodological procedures were document analysis and a study case with semi-directed interviews run through content analysis data handling in the research defined categories. The study revealed that despite increasing awareness for the need of larger citizen participation in law making debate and even into formal government speech, communities direct participation in public policies implementation and into its management model, especially involving collective goods (like into the energy sector) has to be much more organized either for public interest or for Administration efficiency in its three different realms: federal, state and municipal.

KEYWORDS: Energy Sector. Public Policies. Citizen Participation Principles.

LISTAS DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1 - Processo de Formulação de Políticas	Error! Bookmark not defined.
Quadro 2 - Privado X Público 1	Error! Bookmark not defined.
Quadro 3 - Privado X Público 1	Error! Bookmark not defined.
Quadro 4 - Sistema e Mundo da Vida	Error! Bookmark not defined.
Quadro 5 - Matriz Energética Brasileira.....	Error! Bookmark not defined.
Quadro 6 - Projetos Aprovados pela ANEEL em 2003	Error! Bookmark not defined.
Quadro 7 - Projetos Submetidos à ANEEL em 2007	Error! Bookmark not defined.

Figura 1 - O Papel de Políticas Públicas Para explorar o Potencial de Eficiência Energética	Error! Bookmark not defined.
Figura 2 - Mapa das Usinas Próprias da Tractebel Energia	Error! Bookmark not defined.
Figura 3 - Estrutura Societária.....	Error! Bookmark not defined.
Figura 4 - Usina de Co-Geração Lages	Error! Bookmark not defined.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	Error! Bookmark not defined.
1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA	Error! Bookmark not defined.
1.2 OBJETIVOS	Error! Bookmark not defined.
1.2.1 Objetivo Geral	Error! Bookmark not defined.
1.2.2 Objetivos Específicos	Error! Bookmark not defined.
1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO	Error! Bookmark not defined.
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO	Error! Bookmark not defined.
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	Error! Bookmark not defined.
2.1 INTERESSE PÚBLICO VERSUS INTERESSE PRIVADO	Error! Bookmark not defined.
2.1.1 Origem da Distinção entre Público e Privado	Error! Bookmark not defined.
2.1.2 A Liberdade Como Princípio Transformador na Definição dos Espaços Públicos e Privados e nas Relações de Poder Rumo à Contemporaneidade	Error! Bookmark not defined.
2.2 SURGIMENTO DE UMA TERCEIRA ESFERA	Error! Bookmark not defined.
2.2.1 Modelo agnóstico de Hannah Arendt e o modelo procedimental e discursivo de Jürgen Habermas: a caminho de uma terceira esfera	Error! Bookmark not defined.
2.3 O MODELO TRIPARTITE DE SOCIEDADE CIVIL: A CONCRETIZAÇÃO DA TERCEIRA ESFERA RUMO AO DESENVOLVIMENTO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	Error! Bookmark not defined.
2.3.1 Sociedade Civil no Brasil: evolução e peculiaridades	Error! Bookmark not defined.
2.3.2 Sociedade Civil no processo de Desenvolvimento Sustentável	Error! Bookmark not defined.
2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS	Error! Bookmark not defined.
2.4.1 Evolução do Papel das Políticas Públicas e A Busca pela Participação Cidadã	Error! Bookmark not defined.
2.5 PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: SUA IMPORTÂNCIA NA CRIAÇÃO DE UM NOVO PARADIGMA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	Error! Bookmark not defined.
2.5.1 Princípios da Construção da Participação Cidadã	Error! Bookmark not defined.

2.5.2 Participação Cidadã no Estabelecimento de Políticas Públicas: Importância, Limites e Desafios.....	Error! Bookmark not defined.
2.5.3 Diretrizes estabelecidas em ordem a participação cidadã na implementação de políticas públicas no Brasil.	Error! Bookmark not defined.
2.5.3.1 Princípios Normativos de Participação Cidadã no Processo Administrativo.....	Error! Bookmark not defined.
2.5.3.2 A Agenda 21.....	Error! Bookmark not defined.
2.5.4 A Agenda 21 como um Instrumento de Formação de Políticas Públicas	Error! Bookmark not defined.
2.5.5 Breve análise de duas experiências brasileiras de participação cidadã: Os Orçamentos Participativos em Porto Alegre e Belo Horizonte	Error! Bookmark not defined.
2.6 EVOLUÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL	Error! Bookmark not defined.
2.6.1 Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Error! Bookmark not defined.
2.6.2 Participação e Conflitos Sociais Ambientais.....	Error! Bookmark not defined.
2.6.3 O Ambientalismo frente à Democracia Ambiental e Participativa	Error! Bookmark not defined.
2.6.4 Democracia Participativa e Desenvolvimento Ambiental Sustentável	Error! Bookmark not defined.
2.6.5 Cidadania Ambiental: Natureza e Sociedade como Espaço de Cidadania e Desenvolvimento de Políticas Públicas	Error! Bookmark not defined.
2.7 BEM AMBIENTAL ENERGÉTICO – INTERESSE PÚBLICO, AFETO À COLETIVIDADE.....	Error! Bookmark not defined.
2.7.1 Planejamento das Políticas do Setor Elétrico: aspectos de interesse público	Error! Bookmark not defined.
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	Error! Bookmark not defined.
3.1 METODOLOGIA.....	Error! Bookmark not defined.
3.2 INSTRUMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	Error! Bookmark not defined.
3.2.1 Segmentos Consultados.....	Error! Bookmark not defined.
3.2.2 Técnica de Análise dos Dados.....	Error! Bookmark not defined.
3.3 DEFINIÇÃO CONSTITUTIVA E OPERACIONAL DAS VARIÁVEIS E/OU CATEGORIAS DE PESQUISA	Error! Bookmark not defined.
3.4 ETAPAS DA PESQUISA	Error! Bookmark not defined.
3.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA	Error! Bookmark not defined.
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	Error! Bookmark not defined.
4.1 O SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO.....	Error! Bookmark not defined.
4.1.1 Breve Histórico do Setor	Error! Bookmark not defined.
4.1.2 Modelo de Gestão do Setor: análise crítica de sua reestruturação	Error! Bookmark not defined.

4.2 MATRIZ ENERGÉTICA BRASILEIRA	Error! Bookmark not defined.
4.3 FONTES RENOVÁVEIS DE ENERGIA.....	Error! Bookmark not defined.
4.4 CASO ILUSTRATIVO: A IMPLEMENTAÇÃO DA USINA De CO-GERAÇÃO de energia movida à BIOMASSA EM LAGES – SC DA TRACTEBEL ENERGIA S.A.	Error! Bookmark not defined.
4.4.1 A Empresa	Error! Bookmark not defined.
4.4.2 O Grupo SUEZ e a Tractebel Energia	Error! Bookmark not defined.
4.5 A USINA DE CO-GERAÇÃO LAGES.....	Error! Bookmark not defined.
4.5.1 Estudos Preliminares.....	Error! Bookmark not defined.
4.5.2 Estruturação, Construção e Operação do Projeto .	Error! Bookmark not defined.
4.5.3 A Participação da População no Projeto e Benefícios Trazidos pelo Investimento	Error! Bookmark not defined.
4.6 ANÁLISE CRÍTICA DO ESTUDO	Error! Bookmark not defined.
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	Error! Bookmark not defined.
6 PROPOSIÇÕES	Error! Bookmark not defined.
REFERÊNCIAS	Error! Bookmark not defined.
APÊNDICE A – Roteiro de entrevista.....	Error! Bookmark not defined.
APÊNDICE B – Roteiro de entrevista.....	Error! Bookmark not defined.