



Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento – ICPD
Mestrado em Direito

ALEX CAVALCANTE ALVES

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E REGULAÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO: ANÁLISE
DOS MECANISMOS DE INTERAÇÃO ENTRE A AGÊNCIA NACIONAL DE
ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL E A SOCIEDADE**

Brasília-DF
2021

ALEX CAVALCANTE ALVES

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E REGULAÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO: ANÁLISE
DOS MECANISMOS DE INTERAÇÃO ENTRE A AGÊNCIA NACIONAL DE
ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL E A SOCIEDADE**

Dissertação apresentada à Banca do Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de Concentração 1: Políticas Públicas, Estado e Desenvolvimento. Linha de Pesquisa I: Políticas Públicas, Constituição e Organização do Estado.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Augusto Barbosa da Silva

Brasília-DF, 2021

ALVES, Alex Cavalcante.

Participação social e regulação no Estado Brasileiro: análise dos mecanismos de interação entre a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e a sociedade / Alex Cavalcante Alves. 2021. 150 f.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Augusto Barbosa da Silva

Dissertação apresentada à Banca do Programa de Mestrado em Direito, do Centro Universitário de Brasília.

SUMÁRIO: Introdução; Capítulo 1 – Democracia e participação social, popular, pública, cívica ou cidadã; Capítulo 2 – Participação pública e o Estado de Bem-Estar Social; Capítulo 3 – Participação pública e Regulação; Capítulo 4 – Instrumentos de participação pública na Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL; Capítulo 5 – Análise de efetividade da participação pública na ANEEL; Conclusões; Referências; Anexos.

ALEX CAVALCANTE ALVES

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E REGULAÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO: ANÁLISE
DOS MECANISMOS DE INTERAÇÃO ENTRE A AGÊNCIA NACIONAL DE
ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL E A SOCIEDADE**

Dissertação apresentada à Banca do Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de Concentração 1: Políticas Públicas, Estado e Desenvolvimento. Linha de Pesquisa I: Políticas Públicas, Constituição e Organização do Estado.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Augusto Barbosa da Silva

Brasília-DF, 23 de julho de 2021.

Menção:

Prof. Dr. Frederico Augusto Barbosa da Silva

Professor Orientador e Presidente da Banca Examinadora (Uniceub)

Prof. Dr. Inocêncio Mártires Coelho

Membro da Banca Examinadora (Uniceub)

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

Membro da Banca Examinadora (Convidado – UFRRJ)

Dedico este trabalho à minha esposa Emmanuella e aos nossos amados filhos, Maria Eduarda e Aluizio Neto, fonte maior de amor em nossas vidas, sem esquecer daqueles que me ensinaram os bons valores desde o primeiro momento: Aluizio Alves, Maria Neise, Luiz Humberto e Fernando. Aos meus sobrinhos, Fernanda, Luiza, Gabriel e Vitor, todo o carinho deste tio orgulhoso.

AGRADECIMENTOS

Não teria sido possível concluir este trabalho sem o apoio, a compreensão e os ensinamentos de várias pessoas ao meu redor. Meus primeiros agradecimentos são dirigidos, portanto, à minha esposa Emmanuella, pelo seu apoio incondicional, por todo o amor e compreensão com as horas dedicadas a essa dissertação, que somadas às longas jornadas de trabalho atuando em gestão de pessoas no período de pandemia, formaram um conjunto enriquecedor, mas que acabou por me privar por diversas vezes do convívio familiar. Nesse sentido, não poderia deixar de agradecer aos meus filhos, Maria Eduarda e Aluizio Neto, pela compreensão que mesmo tão novos já demonstraram, e aos meus pais, Aluizio e Neíse, por também compreenderem minhas ausências ao longo deste período. Aos meus irmãos, Luiz Humberto e Fernando, agradeço por serem sempre referências, e aos meus sobrinhos, Fernanda, Luiza, Gabriel e Vitor, por todo o carinho. Vocês são a minha casa na vida e no amor.

Registro imensa gratidão ao meu orientador, Frederico Augusto Barbosa da Silva, por ter se tornado ao longo da jornada do mestrado mais que um orientador, mas um amigo e conselheiro com quem pude compartilhar ideias, críticas e ideais. Agradeço ainda aos demais professores do Programa de Pós-Graduação do Centro Universitário de Brasília – Uniceub, em especial àqueles que direta ou indiretamente, pelas reflexões capitaneadas ao longo do curso ou diretamente com relação a este trabalho, carregam sua carga de contribuição e recebem minha gratidão: Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto, Inocência Mártires Coelho, Jefferson Carús Guedes, Liziane Paixão Silva Oliveira, Marcelo Dias Varela, Paulo Afonso Cavichioli Carmona.

Agradeço também aos colegas de mestrado Adrieno Silva, André Lopes, Débora Hanna, Naiara Martins, bem como a todos os integrantes do grupo de pesquisa Lei e Sociedade, coordenado pelo professor Frederico Augusto Barbosa da Silva. À minha *alma mater*, o Uniceub, como instituição, formada por corpo docente, corpo discente e colaboradores, meus agradecimentos não só pelas duas graduações e pelo aprendizado neste programa de mestrado, mas também pelos momentos inesquecíveis aqui vividos, amizades construídas e amor realizado. Afinal, foi durante as aulas da graduação em Publicidade e Propaganda que minha esposa Emmanuella e eu nos conhecemos e fomos apresentados ao verdadeiro amor, que trazemos conosco até hoje em nossas vidas e compartilhamos diariamente com nossos filhos. O Uniceub é a minha casa no saber e nas vivências.

Registro ainda agradecimentos aos professores externos ao Programa: Emerson Affonso da Costa Moura e Fábio Amorim da Rocha, do Rio de Janeiro; Lucila de Almeida e Jorge Vasconcelos, da Escola de Regulação de Florença, na Itália, bem como aos meus colegas professores no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, a quem cumprimento nas pessoas dos professores Francisco Mendes, Claudiomar Filho e Diogo Fonseca, pelo incentivo a este trabalho e pelo tratamento tão gentil e atencioso sempre dedicado a este professor da instituição, que tenho sempre o privilégio de contar como minha casa no magistério.

Devo muito do mérito deste trabalho ao exercício das funções que desempenho e desempenhei na Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, minha casa no serviço público, na ética e na integridade, cabendo aqui registrar meu agradecimento sincero à Diretoria da Agência, nas pessoas do Diretor-Geral André Pepitone da Nóbrega e dos Diretores(as) Sandoval Feitosa, Efrain Cruz, Elisa Bastos e Hélio Guerra, e ainda aos(às) colegas André Ruelli, Fernanda de Paula, Marcos Bragatto, Eduardo Espíndola, Jhonathan Carvalho, Gustavo Nery, Patricia Dontal, Everton Antoni, Chélen Fischer, bem como às equipes da Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública – SMA e da Superintendência de Recursos Humanos – SRH. Aos colegas Ricardo Marques, Daniel Danna, Pollyana Spíndola e Ena Mattos, agradeço pelo auxílio com a bibliografia.

Dedico agradecimento especial à colega Joseanne Aguiar, que além de uma referência em pesquisa e atuação profissional na área de participação social, tem se dedicado brilhantemente às suas funções de Superintendente Adjunta de Recursos Humanos da ANEEL. Agradeço, por fim, aos coordenadores e demais voluntários do Movimento Gestão Pública Eficiente – MGPE, minha casa de sonhos e de vontade, por dedicarem seu tempo livre, energia e confiança a me acompanhar nessa iniciativa da sociedade civil que visa a melhoria da qualidade da gestão pública no País.

Recebam meu sincero *muito obrigado!*

Não é o candidato que vai percorrer o País. É o anticandidato, para denunciar a antieleição, imposta pela anticonstituição que homizia o AI-5, submete Legislativo e o Judiciário ao Executivo, possibilita prisões desamparadas pelo *habeas corpus* e condenações sem defesa, profana a indevassabilidade dos lares e das empresas pela escuta clandestina, torna inaudíveis as vozes discordantes, porque ensurdece a Nação pela censura à imprensa, ao rádio, à televisão, ao teatro e ao cinema. No que concerne ao primeiro cargo da União e dos estados, dura e triste tarefa esta de pregar numa república que não consulta os cidadãos e numa democracia que silenciou a voz das urnas.

Ulysses Guimarães

(Trecho de discurso proferido em 22 de setembro de 1973, durante Convenção do MDB, por ocasião de sua “anticandidatura” à Presidência da República. In: FIGUEIREDO, Carlos. *100 Discursos Históricos Brasileiros*. Belo Horizonte: Letitura, 2003, p. 439)

RESUMO

O déficit de participação pública é uma característica percebida na sociedade brasileira, seja em instâncias mais próximas dos cidadãos, como condomínios ou associações, seja nos colegiados de supervisão técnica, administrativa e de regulação estatal. A justificativa do poder público para ignorar a participação social passa pela alegada falta de interesse da população em discutir os temas ou a falta de capacidade técnica para tanto, especialmente quando se trata dos complexos temas regulatórios. É usual os entes reguladores assumirem o discurso da isenção, devendo guardar igual distância do governo, dos agentes regulados e do consumidor-cidadão. Assim, cabe mencionar a edição do Decreto nº 9.759, de 2019, que estabeleceu uma série de limitações para colegiados da administração pública federal e definiu a data de 28 de junho de 2019 para a extinção de diversos conselhos existentes. Em sede de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.121/2019, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu, em 13 de junho de 2019, que o Executivo não poderá extinguir conselhos e colegiados com previsão em lei. A participação, portanto, resiste. Nesse contexto, o problema da pesquisa é a questão “apesar da previsão normativa de mecanismos de participação social no processo regulatório da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, essa participação é efetiva?”, a que se pretende responder com análise de dados de audiências públicas da ANEEL e à luz da legislação e de estudos da doutrina sobre participação social. Para tanto, serão verificadas as seguintes hipóteses: a agência reguladora oferece instrumentos formais de participação, mas não engaja suas unidades técnicas e seus burocratas em tornar o linguajar regulatório acessível ao cidadão comum; a cultura cívica de participação ainda não está consolidada no Brasil, tendo preponderado apenas em temas sociais, carecendo a participação em temas técnicos de amplo incentivo legislativo e administrativo; a participação pública na regulação é efetiva tão somente com relação aos agentes setoriais, que, ao contrário dos cidadãos em geral, possuem recursos humanos e estrutura para acompanhar e participar, ativamente, do processo regulatório. Como objetivo geral, a pesquisa apresenta, à luz das constatações obtidas e da literatura especializada, os pontos passíveis de melhoria para efetivar a participação social no processo regulatório brasileiro, a partir da análise da participação dos diferentes atores nas audiências públicas da ANEEL iniciadas entre 2013 e 2020, período que contempla distintas formações do colegiado dirigente da Agência, no qual cada integrante possui, em regra, mandato de quatro anos. Como objetivos específicos, destacam-se: examinar as diferenças entre a participação em processos de caráter social e a participação em processos de interesse dos agentes do setor, no âmbito do

ente regulador; analisar a efetividade da participação social ocorrida nos referidos processos administrativos instruídos no âmbito da Agência Reguladora; identificar e descrever as falhas que levam à percepção de impermeabilidade à participação social na regulação, com as respectivas sugestões elencadas pela literatura, pela observação empírica e pela investigação acadêmica com vistas à sua mitigação.

Palavras-Chave: Políticas públicas. Regulação. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Participação social.

ABSTRACT

The deficit in public participation is a characteristic perceived in Brazilian society, whether in instances closer to the citizens, such as residential condominiums or associations, or in the government collegiate bodies of technical, administrative and regulatory subjects. The justification of the public authorities for ignoring social participation is due to the alleged lack of interest of the population in discussing the issues or the lack of technical capacity to do so, especially when it concerns to complex regulatory topics. It is usual for regulatory bodies to assume the exemption discourse, wherewith they must keep an equal distance from the government, regulated agents and the consumers-citizens. Thus, it is worth mentioning the edition of Decree No. 9,759, of 2019, which established limitations for federal public administration collegiate bodies and defined the date of June 28, 2019 for the extinction of several existing councils. As a precautionary measure in Direct Action of Unconstitutionality 6,121 / 2019, the Plenary of the Supreme Federal Court decided, on June 13, 2019, that the Executive may not extinguish councils and collegiate bodies provided by law. The participation resists. In this context, the research problem is the question "despite the normative provision for mechanisms for social participation in the regulatory process of Brazilian Electricity Regulatory Agency - ANEEL, is this participation effective?", which is intended to be answered with data analysis from public hearings of ANEEL and regarding to legislation and studies of the doctrine on social participation. To this end, the following hypotheses will be verified: the regulatory agency offers formal instruments of participation, but does not engage its technical units and bureaucrats in making regulatory language accessible to ordinary people; the civic culture of participation is still under consolidation in Brazil, having prevailed only on social issues, lacking the participation on technical issues of ample legislative and administrative incentive; public participation in regulation is effective only in relation to sectorial agents, who, unlike citizens in general, have human resources and the structure to monitor and actively participate in the regulatory process. As a general objective, the research presents, taking into consideration the findings obtained and the specialized literature, the points that can be improved in order to effect social participation in the Brazilian regulatory process, based on the analysis of the participation of different actors in the public hearings of ANEEL initiated between 2013 and 2020, a period that includes different formations of the Agency's collegiate body, in which each member, in general, has a term of four years. As specific objectives, the dissertation stand out: to examine the differences between participation in processes of a social nature and participation in processes of interest to economic agents, within the scope of the

regulatory agency; analyze the effectiveness of the social participation that occurred in the referred administrative processes instructed in the scope of the regulatory agency; identify and describe the flaws that lead to the perception of impermeability to social participation in regulation, with the respective suggestions brought by the doctrine, by empirical observation and by academic research, in order to mitigating them.

Keywords: Public policies. Regulation. Brazilian Electricity Regulatory Agency – ANEEL. Social Participation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Instrumentos de participação pública na ANEEL.....	84
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução temporal dos modelos de Administração Pública no Brasil.....	70
Gráfico 2 – Quantitativo de Reuniões Públicas realizadas e de processos deliberados, por ano.	85
Gráfico 3 – Quantitativo de processos com sustentações orais, por ano.....	85
Gráfico 4 – Fluxograma do processo de mediação da ANEEL.....	90
Gráfico 5 – Audiências e consultas públicas realizadas pela ANEEL, por ano (período 2013-2020)	103
Gráfico 6 – Audiências e consultas públicas sem RAC ou sem identificação do quantitativo de contribuições recebidas e acatadas, por ano.....	105
Gráfico 7 – Audiências e consultas públicas que não receberam contribuições, por ano.....	106
Gráfico 8 – Quantitativo de contribuintes em audiências públicas/consultas públicas, por ano.....	106
Gráfico 9 – Contribuintes, por segmento/público de origem, por ano.....	107
Gráfico 10 – Total de contribuintes em audiências públicas/consultas públicas com RAC disponibilizado, por ano.....	108
Gráfico 11 – Contribuintes, por segmento/público de origem, no universo de APs/CPs com RAC disponibilizado, por ano.....	109
Gráfico 12 – Quantidade de contribuições recebidas, por ano.....	109
Gráfico 13 – Contribuições recebidas por segmento/público de origem, por ano.....	110
Gráfico 14 – Percentual e quantitativo de contribuições aceitas e rejeitadas.....	111
Gráfico 15 – Total de contribuições aceitas, por ano.....	111
Gráfico 16 – Contribuições aceitas por segmento/público de origem, por ano.....	112

Gráfico 17 – Contribuições recebidas e contribuições aceitas, por ano.....	112
Gráfico 18 – Total de contribuições recebidas e de contribuições aceitas, por segmento/público de origem.....	113
Gráfico 19 – Quantitativo de APs/CPs em que houve participação dos Conselhos de Consumidores, considerado o universo de 674 APs/CPs (2013-2020).....	115
Gráfico 20 – Quantitativo total de APs/CPs e de APs/CPs em que houve participação dos Conselhos de Consumidores, considerado o universo de 674 APs/CPs, por ano.....	116
Gráfico 21 – Quantitativo de Conselhos de Consumidores que contribuíram em APs/CPs, considerado o universo de 674 APs/CPs, por ano.....	116
Gráfico 22 – Quantitativo total de APs/CPs e de APs/CPs em que houve participação dos Conselhos de Consumidores, considerado o universo de 600 APs/CPs, por ano.....	117
Gráfico 23 – Quantitativo de Conselhos de Consumidores que contribuíram em APs/CPs, considerado o universo de 600 APs/CPs, por ano.....	118
Gráfico 24 – Quantitativo total de AP/CPs por macroprocesso, considerado o universo de 600 APs/CPs (2013 a 2020).....	120
Gráfico 25 – Quantitativo de APs/CPs em que houve contribuições dos Conselhos de Consumidores, considerado o universo de 600 APs/CPs, por macroprocesso (2013 a 2020)..	120
Gráfico 26 – AP 13/2013: Contribuições recebidas e contribuições aceitas, por segmento.....	123
Gráfico 27 – AP 57/2014: Contribuições recebidas e contribuições aceitas, por segmento.....	125
Gráfico 28 – AP 57/2014: Contribuições recebidas e contribuições aceitas, por Conselho de Consumidores.....	125
Gráfico 29 – AP 57/2014: Contribuições recebidas e contribuições aceitas, do segmento Sociedade e dos Conselhos de Consumidores.....	126
Gráfico 30 – AP 78/2015: Contribuições recebidas e contribuições aceitas, por segmento.....	128
Gráfico 31 – AP 78/2015: Percentual de contribuições recebidas, por segmento.....	129
Gráfico 32 – AP 78/2015: Percentual de contribuições aceitas, por segmento.....	129

Gráfico 33 – AP 78/2015: Contribuições recebidas e contribuições aceitas, por Conselho de Consumidores.....	130
Gráfico 34 – AP 6/2015: Contribuições recebidas e contribuições aceitas, por segmento.....	132
Gráfico 35 – AP 29/2017: Contribuições recebidas e contribuições aceitas, por segmento....	133
Gráfico 36 – AP 29/2017: Contribuições recebidas e contribuições aceitas, por Conselho de Consumidores.....	135

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais dispositivos sobre participação na seara ambiental.....	64
Quadro 2 – Relação de Agências Reguladoras Federais.....	75
Quadro 3 – Integrantes dos segmentos/públicos de origem.....	107
Quadro 4 – Macroprocessos e unidades organizacionais da ANEEL.....	119

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Nomenclatura dos processos participativos abertos pela Diretoria da ANEEL, por ano pesquisado.....	104
---	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AIR – Análise de Impacto Regulatório

Anac – Agência Nacional de Aviação Civil

Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações

Ancine – Agência Nacional do Cinema

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica¹

Aner – Associação Nacional dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais

Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

AP – Audiência Pública

APs – Audiências Públicas

CCEE – Câmara de Comercialização de Energia Elétrica

CNA – Confederação Nacional de Agricultura e Pecuária do Brasil

CNC – Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo

CNI – Confederação Nacional da Indústria

Conama – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CP – Consulta Pública

CPs – Consultas Públicas

DNAE – Departamento Nacional de Águas e Energia

DNAEE – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica

Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

kWh – quilowatt-hora

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MME – Ministério de Minas e Energia

MJ – Ministério da Justiça e Segurança Pública

¹ Apesar da recomendação gramatical ser a utilização de letras minúsculas após a letra maiúscula inicial no caso de siglas com mais de três letras e que formem uma palavra, a Agência Nacional de Energia Elétrica, cujos mecanismos de participação social serão analisados neste trabalho, institucionalmente utiliza a grafia de sua sigla com todas as letras maiúsculas – o que já ocorria com seu antecessor imediato, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNAEE. Optou-se por reproduzir essa grafia no presente trabalho para manter a uniformidade na grafia das menções à Agência, uma vez que no tratamento de dados e documentos institucionais, necessariamente haverá a referência à sigla em letras maiúsculas.

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OIN – Ouvidoria Institucional da ANEEL

ONS – Operador Nacional do Sistema Elétrico

PCHs – Pequenas Centrais Hidrelétricas

PNMC – Política Nacional sobre Mudança do Clima

PNRH – Política Nacional de Recursos Hídricos

PSL – Partido Social Liberal

RAC – Relatório de Análise de Contribuições

Senacon – Secretaria Nacional do Consumidor

SMA – Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública da ANEEL

SRD – Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição da ANEEL

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	20
CAPÍTULO I DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL, POPULAR, PÚBLICA, CÍVICA OU CIDADÃ	30
1. Reflexões sobre democracia, participação e suas definições.....	31
2. Instrumentos tradicionais de participação pública.....	36
2.1 Orçamento Participativo.....	37
2.2 Ouvidorias Públicas.....	38
2.3 Conselhos de Políticas Públicas	40
2.4 Audiências Públicas	43
CAPÍTULO II PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL	45
1. Estado de Bem-Estar Social: conceitos e evolução	45
2. Participação pública no Estado de Bem-Estar Social	54
3. A participação pública no modelo brasileiro	58
CAPÍTULO III PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E REGULAÇÃO	68
1. A reforma gerencial do Estado Brasileiro e o surgimento das Agências Reguladoras	69
2. Participação pública nas Agências Reguladoras.....	78
CAPÍTULO IV INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL	83
1. Reuniões Públicas de Diretoria.....	84
2. Análise de Impacto Regulatório	86
3. Mediação Administrativa.....	88
4. Ouvidoria Setorial e Institucional	90
5. Conselhos de Consumidores	95
6. Audiências e Consultas Públicas	97

CAPÍTULO V	ANÁLISE DE EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NA ANEEL	100
1.	Dialogando com as teorias sobre efetividade da participação	100
2.	Análise sobre a participação na ANEEL com base nos dados das audiências públicas realizadas entre 2013 e 2020	103
3.	Regulamentos de destaque objeto de audiência pública no período.....	121
3.1	A revisão dos regulamentos de estudos de inventário e de registro de Pequenas Centrais Hidrelétricas - PCHs	122
3.2	A nova norma dos Conselhos de Consumidores.....	127
3.3	A regulamentação das bandeiras tarifárias.....	131
3.4	O regulamento sobre fornecimento de energia para recarga de veículos elétricos	133
4.	Combatendo a falácia da equidistância.....	137
4.1	A Comissão de Apoio ao Processo Regulatório sob a ótica do Consumidor	139
4.2	O aplicativo ANEEL Consumidor	142
CONCLUSÕES.....		144
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS		149
ANEXOS.....		165

INTRODUÇÃO

O déficit de participação pública é uma característica percebida em nossa sociedade, seja em instâncias mais próximas, como condomínios ou associações, seja nos colegiados de supervisão técnica, administrativa e de controle no âmbito do Estado, predominantemente formados por integrantes que, se não pertencentes originariamente à elite política e econômica nacional, acabam sendo por ela designados. Realizando-se breve analogia ao dilema econômico do agente-principal, tem-se que, por parte dos detentores do poder de decisão, a justificativa do poder público (agente) para ignorar a participação pública passa pela alegada falta de interesse da população (principal) em discutir os temas, ou falta de capacidade técnica para tanto. Na seara específica da regulação, não é diferente: a proximidade da população, ou sua representação para debater os temas técnicos a cargo dos entes reguladores é tida, por vezes, como pouco produtora ou pouco efetiva ainda atualmente, não obstante a participação social fazer parte indissociável do modelo preconizado pela Reforma do Aparelho do Estado da segunda metade da década de 1990, que culminou com a criação das Agências Reguladoras no País.

Esse déficit se acentua quando os entes reguladores assumem o discurso da isenção, devendo guardar igual distância do governo, dos agentes regulados e do consumidor-cidadão. Isso porque o governo é quem paga salários, indica dirigentes e submete toda a estrutura administrativa das Agências Reguladoras ao seu regramento. Por sua vez, os agentes regulados possuem recursos humanos, estrutura organizacional e poder econômico apto a influenciar a classe política para indicar quadros de sua simpatia para as funções de direção das Agências. Enquanto isso, o consumidor-cidadão não possui estrutura, não indica dirigentes e possui em regra pouco conhecimento sobre o jargão técnico empregado na defesa das medidas adotadas pelos órgãos reguladores. As associações de defesa de consumidores possuem, em geral, menos recursos e fontes de financiamento que as associações de defesa de interesses dos agentes regulados. Dessa forma, apesar de um arcabouço legislativo que prevê a participação pública nas Agências, como pode se esperar qual tal participação seja efetiva, e que o cidadão se sinta atendido quando da elaboração de regulamentos?

Desde a redemocratização do País, iniciativas no âmbito dos três Poderes vêm destacando a importância da participação social na Administração Pública como forma de dar efetividade a políticas públicas, criar cultura de engajamento da população nos processos de tomada de decisão governamental, desenvolver o espírito cívico e permitir que os tomadores de

decisão governamentais possam conhecer a realidade das partes afetadas antes da realização de suas escolhas. No entanto, é recorrente a sensação por parte da opinião pública, especialmente com relação à atuação de agências reguladoras, de que há uma discrepância entre a ação estatal e a vontade efetiva da população.

A participação e o acesso à informação pelo cidadão comum nem sempre são facilitados. É usual que, quando o cidadão ou agente de menor porte procurem o regulador acerca de informações mais detalhadas, recebam respostas insatisfatórias, já que os reguladores podem alegar não ser sua função “prestar consultoria”, ou que não há tempo para prestar atendimento tão detalhado em larga escala. Já o grande agente setorial consegue fazer com que sua demanda seja recebida pelos canais institucionais, geralmente merecendo reuniões com presença de técnicos e oportunidades de obter esclarecimentos. Em carta aberta de 25 de maio de 2016, a Diretoria da Associação Nacional dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais – Aner assinalou:

(e) A atividade regulatória executada pelas Agências Reguladoras Federais, hoje, está muito focada na relação entre os agentes econômicos e a sociedade permanece estranha ao processo decisório. Assim, como a participação da sociedade é reduzida, muitas das vezes, meramente um requisito de formalidade, sem que existam mecanismos de participação efetiva, podem ocorrer arbitrariedades nas decisões das diretorias colegiadas das Agências, sendo essas pautadas nos interesses dos grupos econômicos organizados que efetivamente acompanham as ações das Agências;

(f) Nessa linha, as transformações existentes em decorrência do advento das redes sociais e de novas plataformas tecnológicas, precisam ser incorporadas rapidamente no cotidiano das Agências com a transmissão das reuniões de Diretoria pela internet, a criação de um repositório com as gravações das reuniões de Diretoria, a regulamentação da sustentação oral pelos interessados e a possibilidade de acompanhamento presencial das reuniões de Diretoria da mesma forma que já ocorre no Poder Judiciário;²

A realização da pesquisa se justifica, portanto, pela necessidade de verificar cientificamente se as iniciativas da Administração Pública têm sido efetivas para promover a participação social na regulação, ou se têm significado somente a previsão de instrumentos formais de participação social, sem que a população esteja conseguindo de fato ser ouvida na regulação dos assuntos que lhe afetam. A esse respeito, recorda-se ainda a edição do Decreto nº 9.759, de 2019, que estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, e definiu a data de 28 de junho de 2019 para a extinção de

² ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES EFETIVOS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS - ANER. *Carta aberta sobre o I Fórum Técnico das Agências Reguladoras Federais: Inovações para Melhoria da Qualidade Regulatória*. Rio de Janeiro, 2016.

diversos conselhos voltados à participação social³. Em sede de medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6.121), o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu em 13 de junho de 2019 que o Executivo não poderá extinguir conselhos e colegiados que possuam previsão em lei⁴.

Acerca de outro tema atual na esfera da regulação, que é a sanção, com vetos, da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 (Nova Lei Geral das Agências Reguladoras), na qual são mantidos e reforçados os instrumentos de participação social nas Agências⁵, é relevante trazer a exame artigo opinativo da senadora Simone Tebet (MDB-MS), relatora do projeto no Senado Federal, publicado no jornal Folha de S. Paulo, no qual menciona:

Exemplos não faltam de como as agências se desvirtuaram do objetivo principal e se tornaram, em muitos casos, defensoras das empresas. A autorização da Anac (Agência Nacional de Aviação Civil) para que empresas aéreas cobrassem pelo transporte de bagagens é um deles [...] Já a Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica) autorizou aumentos das tarifas de energia elétrica acima da inflação.

[...] O Congresso pode, ainda, pôr fim à cobrança das bagagens, apesar do recente veto do presidente Jair Bolsonaro (PSL). No caso da Aneel, tenho a sensação de que a agência representa mais os interesses privados que o do consumidor⁶.

A afirmação atual de uma senadora da República, que exerceu a função de relatora da Nova Lei Geral das Agências Reguladoras, sobre seu descrédito na capacidade dessas autarquias, e da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL em especial, em fazer representar os interesses dos cidadãos por si só já seria material interessante o suficiente para justificar a necessidade de pesquisa técnica sobre o assunto. Mas a doutrina também se posiciona nesse sentido. Fábio Konder Comparato, em artigo sobre a proteção do consumidor e o Direito Econômico, assinala:

³ BRASIL. *Decreto nº 9.759, de 2019, de 11 de abril de 2019*. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm>. Acesso em: 20 jan. 2021.

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.121, de 22.04.2019*. Decisão de 13 de junho de 2019 sobre Medida Cautelar. Relator: Ministro Marco Aurélio. Publicação: DJE n. 130, de 17 jun. 2019.

⁵ BRASIL. *Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019*. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm>. Acesso em: 20 jan. 2021.

⁶ TEBET, Simone. *O equívoco do presidente*. Folha de S. Paulo, 27 jun. 2019.

Acontece, porém, que nem sempre o interesse dos consumidores é melhor protegido por iniciativa dos Poderes Públicos. Já se assinalou, aliás, a ocorrência de uma cumplicidade objetiva, entre tecnocratas governamentais e *managers* privados, tornando-os insensíveis aos justos reclamos dos particulares, em nome de uma pretensa eficiência operacional. Galbraith fala, a esse respeito, de uma “simbiose burocrática” entre a administração pública e a privada.⁷

No mesmo sentido, Daniel Tarragó Sanfeliu e Quim Brugué Torruella, ao abordar o mito de que a participação cidadã fortaleceria os grupos de pressão e enfraqueceria os partidos políticos, afirmam, em provocação:

Mas não havíamos concordado que existe um sentimento geral entre os cidadãos de que os partidos políticos “sequestraram” a democracia? Vejamos, quais são os lobbies que tradicionalmente influenciam a política? Pois bem, basicamente os econômicos ligados a grandes empresas multinacionais, e os financeiros representados por grandes bancos e fundos de investimento. E sim, a participação cidadã reforça o papel de alguns grupos de pressão que até agora não tiveram muitas oportunidades de influenciar as decisões políticas (associações sem fins lucrativos, organizações sociais, culturais, juvenis, etc.). Portanto, sejam bem-vindos.^{8 9}

É certo que a atenção nas searas política e acadêmica conferida ao tema da participação social não pode ter sido conquistada apenas para significar a adoção de procedimentos puramente formais, sem efetividade prática. Caso seja essa a realidade, o Brasil perdeu e perde, não apenas por não dispor da contribuição efetiva dos cidadãos para a gestão pública, constitucional e legalmente prevista, mas pelo emprego de recursos financeiros, tempo e boa vontade em procedimentos que podem se demonstrar inócuos.

Evidencia-se, assim, a importância do trabalho: identificar se a participação social na regulação, com base na participação no âmbito da regulação do setor elétrico, tem sido efetiva, e apontar o que pode ser realizado para uma melhoria de cenário a partir das constatações obtidas, utilizando-se da legislação vigente no ordenamento brasileiro e da teoria acerca dos sistemas de participação cívica e dos degraus de participação social. Dessa forma, o problema

⁷ COMPARATO, Fábio Konder. *A proteção do consumidor: importante capítulo do direito econômico*. Revista de Direito do Consumidor 77, São Paulo: Revista dos Tribunais, jan.-mar. 2011, p. 44.

⁸ Tradução livre. No original: “¿Pero no habíamos quedado en que hay una sensación general entre la ciudadanía que los partidos políticos han “secuestrado” la democracia? Vamos a ver, ¿cuáles son los lobbies que tradicionalmente han tenido influencia en la política? Pues básicamente los económicos vinculados a grandes empresas multinacionales, y los financieros representados por grandes bancos y fondos de inversión. Y sí, la participación ciudadana refuerza el papel de algunos grupos de presión que hasta ahora no habían tenido demasiadas oportunidades de incidir en las decisiones políticas (asociaciones sin ánimo de lucro, entidades sociales, culturales, juveniles, etc.). Por lo tanto, bienvenidos sean.”

⁹ TARRAGÓ, Daniel Sanfeliu, TORRUELLA, Quim Brugué. *La administración deliberativa: de la eficacia y la eficiencia a la inteligencia, y de la burocracia a la innovación*. Brasília: Cepal-Ipea, 2015.

da pesquisa, questão à qual o trabalho visa responder¹⁰, é: “apesar da previsão normativa de mecanismos de participação social no processo regulatório da ANEEL, essa participação é efetiva?”, que se pretende responder com análise de dados de audiências públicas da ANEEL e análise da legislação, conjugadas com estudos sobre a teoria de participação social.

De acordo com material acadêmico da Universidade Federal de Minas Gerais para formação de conselheiros nacionais, coordenado por Ana Maria Rabelo Gomes, é tendo como ponto de partida um problema social, algo próximo ao pesquisador e sobre o que ele identifica necessidade de avançar em termos de conhecimento, que se produz efetivamente um problema de pesquisa¹¹. Dessa forma, sendo o pesquisador um servidor público da ANEEL, que atuou por dois anos na unidade de participação social da Agência, tendo vivenciado de forma empírica as situações fundamentadoras do problema e realizado estudos preliminares sobre o assunto na legislação e na doutrina, entende-se que a definição do problema da pesquisa foi realizada de modo plausível ao seu desenvolvimento e concretização. Com vistas a fazer frente ao problema, as hipóteses a serem enfrentadas ao longo da pesquisa, quando serão objeto de confirmação ou refutação, são enumeradas a seguir:

1) a agência reguladora oferece instrumentos formais de participação, mas não engaja suas unidades técnicas e seus burocratas em tornar o linguajar regulatório acessível ao cidadão comum.

A barreira da linguagem excessivamente técnica e de difícil compreensão ainda é um impeditivo para que a sociedade alcance a plena compreensão de modo a utilizar com efetividade os meios de participação formalmente disponibilizados pelas Agências. Dessa forma, as decisões adotadas pelos entes reguladores tendem a não ser bem recebidas pela população, que se enxerga alijada tanto do processo de participação na edição do regulamento quanto do foco da política regulatória. Um exemplo de linguagem técnica de difícil compreensão para a população em geral consta do Anexo I deste trabalho, que reproduz matéria divulgada na página da Internet do Ministério de Minas e Energia acerca de consulta pública para a definição de parâmetros de sistemas computacionais utilizados na governança do setor elétrico.

¹⁰ GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 23.

¹¹ GOMES, Ana Maria Rabelo *et al.* *Metodologias e participação*. Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: UFMG, 2013, p. 12.

A repercussão negativa junto à sociedade em decisões regulatórias como a vedação, pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, do uso da fosfoetanolamina para o tratamento experimental do câncer; a regulamentação, pela Agência Nacional de Aviação Civil – Anac, do fim da franquia de bagagem despachada; a tentativa de limitação, pela Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, do uso de banda para serviços de Internet até então ilimitados; e a proposta de redução de subsídios à energia solar fotovoltaica residencial (mini e microgeração distribuída), pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, o que rendeu a acusação de que a Agência estaria “taxando o sol”, tendo todas essas medidas desencadeado grande repercussão junto à população e debates na esfera da Administração Direta, do Poder Legislativo ou do Poder Judiciário, reforçam a existência desse entrave.

2) a cultura cívica de participação ainda não está consolidada no Brasil, tendo preponderado apenas em temas sociais, carecendo a participação em temas técnicos de amplo incentivo legislativo e administrativo.

A previsão de participação social no Brasil está consideravelmente consolidada quanto às políticas sociais, tendo ganhado fôlego a partir da década de 1970, com as pressões pela reabertura política, ampliando seu alcance com a nova Constituição Federal¹² e o retorno do regime democrático. Entretanto, a previsão de participação em temas técnicos como o da infraestrutura é mais recente, tendo surgido a partir da Reforma do Aparelho do Estado e da criação das Agências Reguladoras, em meados da década de 1990.

Nos dias atuais, a legitimidade dos conselhos nacionais de políticas sociais permite que o debate e, eventualmente, a tomada de decisões em torno das políticas setoriais sejam realizados “não apenas no Legislativo, mas também num terreno múltiplo no qual diversos atores sociais organizados estejam representados”¹³, como pontuam Frederico Barbosa da Silva, Luciana Jaccoud e Nathalie Beghin. Esse grau de efetividade da participação, todavia, não é enxergado com facilidade na regulação de temas de infraestrutura, apesar da previsão de instrumentos normativos de participação social. Também não se visualiza esforço intensivo dos entes públicos no campo midiático para fomentar essa participação.

¹² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.

¹³ SILVA, Frederico Barbosa da, JACCOUD, Luciana, BEGHIN, Nathalie. *Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias*. In: JACCOUD, Luciana (org.) *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005, p. 381.

Essa percepção se reflete no campo acadêmico. As pesquisas sobre participação social, em geral, visam analisar a participação em seus mecanismos “conselhistas”, e nas áreas de políticas sociais. O diferencial da dissertação é justamente de trabalhar a participação na regulação de forma mais ampla, considerando os seus diferentes instrumentos e formatos, e em políticas de infraestrutura, análise que não é usual.

3) a participação pública na regulação é efetiva tão somente com relação aos agentes setoriais, que, ao contrário dos cidadãos em geral, possuem recursos humanos e estrutura para acompanhar e participar ativamente do processo regulatório.

É de amplo conhecimento que os grandes agentes econômicos possuem, diretamente em seus empreendimentos ou por meio de associações, estruturas para acompanhar a evolução regulatória e manter relacionamento com entes governamentais. Os cidadãos em geral, sem dispor de estrutura semelhante, precisam dedicar parte do seu dia de trabalho para se inteirar de assuntos que estejam sendo debatidos nos entes reguladores e que possam afetar seus interesses.

Segundo dados disponíveis no portal da ANEEL, no período de 2013 a 2017, analisados em trabalho produzido em coautoria com Joseanne Carla de Aguiar Santos, os agentes econômicos representaram 70% dos que apresentaram contribuições em audiências públicas promovidas pela Agência, enquanto cidadãos e entidades da sociedade civil representaram 28% e o poder público apenas 2% desse total¹⁴. Apesar de, em análise preliminar, o poder público estar menos representado que os cidadãos em si, é importante salientar que esse percentual retrata apenas as contribuições apresentadas nas audiências públicas propriamente ditas. Dessa forma, o número não engloba as outras formas de participação de que o poder público dispõe e efetivamente utiliza, como a edição de regulamentos com diretrizes a serem observadas pelas Agências Reguladoras, a realização de reuniões com os técnicos das Agências, o envio de documentos por meios oficiais e a realização de ações de capacitação e nivelamento com a participação de servidores dos entes reguladores. Os cidadãos, por sua vez, não dispõem desses canais de forma estruturada. Dessa forma, diante das dificuldades apontadas, encontra-se um cenário desafiador para permitir consolidar, na prática, a participação na regulação.

Como objetivo geral, busca-se apresentar, à luz das constatações obtidas e da literatura especializada, os pontos passíveis de melhoria para efetivar a participação social no processo

¹⁴ ALVES, Alex Cavalcante, SANTOS, Joseanne Carla de Aguiar. *Os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica como instrumento de participação social*. Revista de Direito da Administração Pública (Universidade Federal Fluminense), v. 1, 2018, p. 117.

regulatório brasileiro, a partir da análise da participação dos diferentes atores nas audiências públicas da ANEEL. Inicialmente, o trabalho pretendia utilizar dados referentes ao período de agosto de 2011 a agosto de 2019. Entretanto, em resposta a solicitação realizada pelo autor via Lei de Acesso à Informação, a ANEEL encaminhou os dados referentes às audiências públicas iniciadas entre os anos de 2013 e 2020, devido ao fato de suas bases de dados estarem revisadas a partir de 2013¹⁵. Entende-se que o período encaminhado pela ANEEL ainda atende ao objetivo da solicitação original, de contemplar diferentes formações do colegiado da Agência, bem como traz a vantagem de contemplar o recente ano de 2020, no qual, infelizmente, se começou a experimentar os efeitos da pandemia de Covid-19. Como objetivos específicos, destacam-se: 1) pesquisar as diferenças entre a participação em processos de caráter social e a participação em processos de interesse dos agentes econômicos do setor, no âmbito do ente regulador; 2) analisar a efetividade da participação social ocorrida nos referidos processos administrativos instruídos no âmbito da Agência Reguladora; e 3) identificar e descrever as falhas que levam à percepção de impermeabilidade à participação social na regulação, com as respectivas sugestões elencadas pela literatura, pela observação empírica e pela investigação acadêmica com vistas à sua mitigação.

Com a referida análise, visa-se, por fim, contribuir para o atual estágio da pesquisa acadêmica nacional acerca da participação social no âmbito das agências reguladoras e do modelo de Estado de Bem-Estar Social. Para tanto, a pesquisa investigará os conceitos e diferentes nomenclaturas conferidas à democracia e participação social, seu histórico e instrumentos tradicionais de aplicação no âmbito da máquina pública, realizando, com esse objetivo, revisão bibliográfica nos campos do Direito, da Sociologia, da Ciência Política e da Administração Pública. Em seguida, pretende-se realizar abordagem acerca da participação pública no âmbito do modelo de Estado de Bem-Estar Social, com revisão bibliográfica sobre os conceitos e a evolução desse modelo de Estado, discutindo as peculiaridades de sua implantação no Brasil, em análise baseada no desenho institucional concebido na Constituição Federal de 1988. Tal abordagem também será multidisciplinar, envolvendo estudos no campo do Direito, da Economia e da Ciência Política.

Passa-se então ao estudo da participação pública na Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, que dispõe de instrumentos como Reuniões Públicas de Diretoria, Ouvidoria Setorial e Institucional, realização de Audiências Públicas/Consultas Públicas, Conselhos de

¹⁵ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

Consumidores, Análise de Impacto Regulatório e Mediação Administrativa, que serão objeto de detalhamento por meio de pesquisa legislativa, documental e revisão bibliográfica. Por fim, será realizada análise quantitativa e qualitativa da participação social em audiências públicas realizadas pela Agência, iniciadas no período de 2013 a 2020, contemplando distintas formações de colegiado, cujos integrantes, em número de cinco, possuem mandato de quatro anos¹⁶, originalmente não-coincidentes.

Nesse ínterim, serão observados com maior grau de detalhe alguns temas relevantes objeto de revisão recente pela Agência, como a alteração do normativo referente à revisão dos procedimentos para análise de estudos de inventário e de registros de Pequenas Centrais Hidrelétricas, temas de grande interesse dos agentes econômicos do setor; a regulamentação dos Conselhos de Consumidores, instância de participação social, com maior apelo junto a consumidores e suas instituições de defesa; a implantação do regulamento referente às bandeiras tarifárias, que impacta a vida de todos os consumidores brasileiros, uma vez que sinaliza ao consumidor a elevação da tarifa em meses em que há necessidade de acionamento de usinas térmicas, mas que igualmente interessa aos agentes do setor por seus aspectos tarifários; e o regulamento sobre fornecimento de energia elétrica para recarga de veículos elétricos, também com grande potencial de impacto sobre a vida dos agentes do setor e consumidores brasileiros em futuro próximo. Pretendia-se originalmente verificar os resultados da participação social acerca da questão da suposta “taxação do sol”, que foi levantada quando a Agência apresentou à sociedade proposta de revisão dos subsídios destinados à geração de energia solar de pequeno porte, todavia o Relatório de Análise de Contribuições – RAC referente à participação social nessa questão ainda não foi concluído no momento da elaboração desta dissertação. Optou-se, portanto, por não realizar essa análise, a qual, sem o RAC, restaria prejudicada num trabalho desta natureza.

Os resultados obtidos serão analisados à luz da teoria dos sistemas de participação cívica de Robert Putnam, da teoria dos degraus de participação de participação cidadã de Sherry Arnstein, bem como de referências doutrinárias complementares sobre participação social, sempre avaliando potenciais aprimoramentos decorrentes da evolução normativa sobre a participação social na Administração Pública, em especial na regulação de serviços públicos. A teoria de Robert Putnam foi escolhida pela similaridade da metodologia que empregou em sua obra, guardadas as devidas proporções, com a situação que se pretende estudar de maneira

¹⁶ Prazo alterado para cinco anos para os futuros dirigentes, por força dos arts. 36 e seguintes da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

mais detida na ANEEL. Putnam verifica como os Conselhos implementados nas cidades italianas discutiram os assuntos públicos e como contribuíram ou não para a percepção de efetividade da participação social por suas populações, e a interface de seu êxito ou insucesso com a construção de capacidades e o capital social já existente naquelas localidades. Neste trabalho, serão verificados os percentuais de aproveitamento dos aportes dos Conselhos de Consumidores nas audiências públicas realizadas pela Agência, bem como as ferramentas utilizadas pela ANEEL para fomentar a construção de capacidades e a representatividade da sociedade no âmbito dos Conselhos. Já a teoria desenvolvida por Sherry Arnstein foi escolhida por até hoje constituir os fundamentos a serem observados na avaliação de efetividade da participação de maneira simples e objetiva.

Dentre os aprimoramentos a serem estudados, encontra-se o caso concreto da criação da Comissão de Apoio ao Processo Regulatório sob a Perspectiva do Consumidor, sob a coordenação da ANEEL, com participação de representantes da própria ANEEL (servidores públicos da Agência), dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica, e de uma série de entidades governamentais e da sociedade civil. Na Nota Técnica nº 98/2017-SMA/ANEEL, de 11 de setembro de 2017, foi definido que a Comissão tem por missão assegurar que a visão do consumidor seja avaliada durante o debate público¹⁷. Será examinado ainda o funcionamento do aplicativo ANEEL Consumidor, que se propõe a facilitar o acesso aos serviços prestados pela ANEEL e a informações de interesse dos consumidores de energia elétrica.

¹⁷ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública. *Nota Técnica nº 98/2017-SMA/ANEEL, de 11 de setembro de 2017.*

CAPÍTULO I DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL, POPULAR, PÚBLICA, CÍVICA OU CIDADÃ

Diante do caráter acadêmico do trabalho, é importante revisitar alguns conceitos fundamentais à discussão. Falar em participação implica em falar em democracia, mas a democracia que vivemos atualmente, no Brasil e no mundo, pode ser encaixada nos conceitos clássicos de democracia? Enquanto alguns atores do cenário político defendem que as instituições estão funcionando perfeitamente frente aos ataques ao modelo, outros atores (e autores) sustentam que a democracia passa por uma crise e que somente quando deixar de ser um conceito abstrato para significar ganhos palpáveis (de participação, inclusive), a população partirá de forma mais enfática em sua defesa, nas situações em que o regime se veja ameaçado. Na primeira seção deste capítulo, busca-se trazer aspectos relevantes do debate sobre o conceito de democracia e suas crises, bem como os conceitos de participação, e como estão intrinsecamente ligados os dois institutos.

Na literatura sobre participação é possível encontrar os termos “participação social”, “participação popular”, “participação cidadã” ou “participação pública”. Os materiais oriundos dos países hispânicos têm dado preferência à expressão *participación ciudadana*. Em língua inglesa, é possível encontrar em maiores quantidades a referência a *public participation* ou *citizen participation*. No Brasil, tem prevalecido a referência a participação social ou participação popular¹⁸. Existem ainda termos correlatos em língua inglesa, como *civic engagement* ou *citizen engagement* (em tradução livre: engajamento cívico ou engajamento cidadão), tomados como sinônimos de participação social, mas com etimologia mais voltada à efetividade, uma vez que a palavra *engagement* pode ser traduzida como envolvimento, comprometimento, compromisso ou até mesmo combate. A palavra participação, todavia, contempla acepções que podem sugerir atuações mais passivas por parte dos cidadãos, a exemplo de quando enxergada como mera possibilidade/faculdade de participação. Todavia, o também termo correlato *stakeholder engagement* (em tradução livre: engajamento de partes interessadas) é menos inclusivo, pois leva ao raciocínio de que somente os atores diretamente

¹⁸ Em pesquisa na ferramenta Google, realizada em 18 de abril de 2021, às 20h20, utilizando os termos entre aspas, foram encontrados os seguintes quantitativos de resultados: Em Português – participação social: 3.610.000; participação popular: 1.490.000; participação cidadã: 313.000; participação pública: 307.000; Em Espanhol – *participación social*: 3.990.000; *participación popular*: 1.480.000; *participación ciudadana*: 22.200.000; *participación pública*: 1.270.000; Em Inglês – *social participation*: 2.050.000; *popular participation*: 980.000; *citizen participation*: 5.890.000; *public participation*: 9.740.000.

afetados com o assunto em discussão terão oportunidade de participação, e não a sociedade como um todo.

No título desta dissertação, optou-se por utilizar o termo “participação social”. Uma vez que o trabalho se propõe a contribuir para a cultura de participação, tanto melhor utilizar em sua denominação a nomenclatura que permita o maior acesso possível à pesquisa por parte da sociedade. Todavia, nas diversas seções do trabalho, elegeu-se utilizar nos títulos a expressão “participação pública”, por ser aquela com que a ANEEL designou em Regimento Interno a sua estrutura administrativa responsável pelo relacionamento com a sociedade¹⁹. Não obstante, a força da expressão “participação social” é tão grande que, mesmo utilizando “participação pública” em seus documentos formais, o título dado à seção do *website* da Agência dedicada ao assunto é “participação social”, conforme é possível constatar na captura de tela que consiste no Anexo II deste trabalho. Para as ocorrências ao longo do texto, pede-se vênica para intercalar os dois termos, de modo a tornar a leitura menos repetitiva e mais agradável.

1. Reflexões sobre democracia, participação e suas definições

Em palestra realizada em Brasília, intitulada “Constituição e Democracia”, o constitucionalista português Jorge Miranda conceituou democracia como a forma de governo em que o poder é atribuído ao povo, à totalidade dos membros daquela comunidade política, e é exercido em harmonia com a vontade expressa pelo povo, nos termos constitucionalmente definidos. Dessa forma, não é suficiente dizer que o poder em abstrato pertence ao povo, ou que já lhe pertenceu num momento anterior e que ele o exerceu em uma oportunidade, legitimando os futuros governantes a exercê-lo, e nem que a aprovação da Constituição cabe ao povo, e o exercício do poder os governantes. Muito pelo contrário: democracia demanda exercício atual, e não potencial, de poder pelo povo, devendo traduzir a capacidade dos cidadãos de construir uma vontade política autônoma, ressaltando que, sendo os seres humanos detentores de razão e de consciência, são aptos à participação cívica, para solucionar os seus problemas “não pela força, mas pelo confronto de ideias e pelo seu sufrágio pessoal e livre”²⁰.

Para Norberto Bobbio, nos países de tradição democrático-liberal, há uma espécie de lista de “procedimentos universais” a serem observados para se assegurar a existência de um regime democrático. Dentre esses procedimentos, estão: a) órgão político máximo, com função

¹⁹ A Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública – SMA.

²⁰ MIRANDA, Jorge. *Constituição e democracia*. Transcrição de palestra proferida a convite do Conselho Federal da OAB, em 7 de março de 2017. Brasília-DF, 2017, p. 34.

legislativa, integrado por membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo; b) nesse mesmo patamar deve estar a Administração Local ou o Chefe de Estado, com dirigentes igualmente eleitos; c) a totalidade de cidadãos maiores de idade deve estar apta a votar, sem distinção; d) o peso dos votos deve ser o mesmo; e) os eleitores devem ser livres para votar de acordo com sua convicção; f) os eleitores devem ter reais alternativas de candidatos; g) vale a escolha da maioria, podendo ser estabelecidas formas diversas de maioria; h) as decisões da maioria não devem limitar os direitos da minoria, em especial o direito de tornar-se maioria; i) o órgão de governo deve contar com a confiança do Legislativo ou do Chefe do Poder Executivo, eleito pelo povo²¹.

Também com relação à democracia, em sua clássica obra *Comunidade e Democracia*, em que analisa a experiência das comunidades regionais na Itália, Robert Putnam apresenta o conceito de capital social, que seria, em síntese, o conjunto de arranjos cooperativos responsáveis pela evolução social e pelo desenvolvimento econômico de uma dada comunidade²². A respeito da participação cívica, Putnam considera que a cidadania é caracterizada primordialmente pela participação nos negócios públicos. Ao defender sua teoria sobre sistemas de participação cívica, aponta que esses são forma essencial de capital social, e que quanto mais desenvolvidos forem tais sistemas em uma comunidade, maior a propensão de seus cidadãos a agir de modo cooperativo. De acordo com Putnam, esse fenômeno se deve a quatro elementos: aumento dos custos potenciais para o transgressor em qualquer transação individual; promoção de regras sólidas de reciprocidade; facilitação de comunicação e melhoria do fluxo de informações sobre a confiabilidade dos indivíduos; consolidação do êxito alcançado em colaborações anteriores²³.

Na visão de Adam Przeworski, democracia é um arranjo político por meio do qual as pessoas escolhem governos utilizando eleições e têm possibilidade “razoável” de remover esses governos quando não mais com ele se identifiquem²⁴. Robert Dahl aponta como requisitos da democracia para um grande número de pessoas a possibilidade de formular preferências, exprimir essas preferências e ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo. Com relação a este último requisito, a possibilidade de participação social é uma das garantias

²¹ BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. v. 1, p. 326.

²² PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna* (c/ Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti; tradução Luiz Alberto Monjardim). 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 177.

²³ PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna* (c/ Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti; tradução Luiz Alberto Monjardim). 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 183.

²⁴ PRZEWORKSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 29.

institucionais necessárias à sua concretização²⁵. Ademais, Dahl considera que a democratização é formada pelo menos por duas dimensões: contestação pública e direito de participação²⁶. Pierre Bourdieu alerta no sentido de que os obstáculos a qualquer forma de governo direto dos cidadãos são aumentados pelos efeitos do desapossamento econômico e cultural, uma vez que a concentração do capital político nas mãos de um pequeno grupo é menos contrariada e, assim, mais provável, “quanto mais desapossados de instrumentos materiais e culturais necessários à participação ativa na política estão os simples aderentes – sobretudo, o tempo livre e o capital cultural”²⁷. Jürgen Habermas, na obra “A inclusão do outro”, aponta que uma participação democrática que se impõe paulatinamente estabelece, com o conceito de cidadania, uma nova dimensão da solidariedade, mediada pelo Direito.

[...] Ao mesmo tempo, ela revela para o Estado moderno já vinha regulando desde o início seus limites sociais sobre os direitos de nacionalidade, isto é, os direitos de integrar o Estado. Mas *integrar* o Estado, no início, não significava mais do que a submissão ao poder estatal. É só com a transição ao Estado democrático de direito que deixa de prevalecer esse caráter de concessão que se faz ao indivíduo, de que ele possa integrar uma organização, para então prevalecer a condição de membro integrante do Estado conquistada agora (ao menos pela anuência implícita) por cidadãos participantes do exercício da autoridade política.²⁸

Para Jacques Rancière, em sua obra “O ódio à democracia”, um dos fatores que provoca a crise do governo democrático é justamente a intensidade da vida democrática. Orientar para outros fins as “energias febris” que se ativam na cena política, para que os indivíduos visassem prosperidade material, felicidade privada e laços de sociedade seria o antídoto utilizado pelas oligarquias dirigentes, na visão daquele autor, para combater as energias políticas excessivas. Todavia, aplicá-lo seria favorecer uma vida individual cheia de aspirações e demandas, com cidadãos indiferentes ao bem comum, e ao mesmo tempo um Poder Estatal cuja autoridade se dissolveria ao ter que se dedicar a atender essas aspirações²⁹. Dessa forma, avaliando os extremos, a vida democrática se traduziria na ampla e total participação popular nos negócios públicos, correndo o risco de incorrer num totalitarismo da maioria nos assuntos públicos, ou

²⁵ DAHL, Robert A.. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015, p. 27.

²⁶ DAHL, Robert A.. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015, p. 29.

²⁷ BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989, p. 164.

²⁸ HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Edições Loyola, 2007. 3 ed, p. 134.

²⁹ RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo, 2014, p. 16-17.

numa forma de vida com energias canalizadas para a satisfação de desejos puramente individuais.

Em trabalho publicado nos Anais da VI Conferência dos Advogados do DF, Carlos Ayres Britto defende que a amplitude da dignidade da pessoa humana deve ser medida pela extensão da democracia. Dessa forma, quanto maior a circunferência democrática de uma sociedade, maior será o espaço de atuação para exercício do direito da dignidade da pessoa humana. O autor diferencia, ainda, o referido princípio do humanismo. Este, no caso, abarca todos os valores constitucionais e a atualidade atribuiu-lhe nova denominação, chamando-o de democracia. Ao final, faz um clamor de coragem aos operadores do Direito, a fim de que se avance naquilo que “verdadeiramente importa”, ou seja, a fraternidade, distribuição de renda e de patrimônio, respeito à ecologia, ética na política e participação democrática³⁰.

Paulo Bonavides afirma não haver democracia sem participação, a qual se destina às forças sociais que “vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder”, assim como delimitam o alcance desse instituto numa sociedade dividida entre diferentes esferas de interesses³¹. Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer apontam, entretanto, a possibilidade de perversão dos sistemas de participação pela cooptação por interesses hegemônicos, pela exclusão social, pela repressão das diferenças, pela burocratização da participação, pela instrumentalização partidária e pelo clientelismo³².

Ao discorrer sobre o Direito como vocalizador de demandas, Diogo Coutinho aponta que considerar esse papel implica supor que as decisões sobre políticas públicas devem ser tomadas não somente a partir da melhor fundamentação, mas também por meio de argumentos documentados em meio aberto à participação do público, assegurando o envolvimento de todos os interessados na política em discussão. Nesse sentido, o Direito pode oferecer mecanismos de colaboração e participação social, garantindo sua permeabilidade às contribuições da sociedade e evitando que as decisões se restrinjam aos círculos burocráticos. Ao estabelecer os

³⁰ BRITTO, Carlos Ayres. *O conteúdo jurídico do princípio da dignidade da pessoa humana em tema de direitos fundamentais e os avanços da constituição de 1988*. In: Anais da VI Conferência dos Advogados do DF. Brasília: OAB/DF, 2008, p. 159.

³¹ BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 51.

³² SANTOS, Boaventura de Sousa, AVRITZER, Leonardo. *Para ampliar o cânone democrático*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

procedimentos e garantias de participação, o arcabouço jurídico pode ser mais ou menos capaz de promover o engajamento de atores que, de outra forma, não exerceriam essa participação³³.

Pedro Demo afirma que participação é um processo de conquista, a qual ocorreu na Europa através de um processo histórico longo, até que fosse entendida como preferível ao “acirramento cru das desigualdades”³⁴. Para o autor, é um processo de conquista não somente sob o ponto de vista da comunidade ou dos interessados, mas também dos tecnocratas, burocratas e acadêmicos.

Todas estas figuras pertencem ao lado privilegiado da sociedade, ainda que nem sempre ao mais privilegiado. Tendencialmente buscam manter e aumentar seus privilégios. Se o processo de participação for coerente e consistente, atingirá tais privilégios, pelo menos no sentido de que a distância entre tais figuras e os pobres deverá diminuir. Por isso mesmo, a participação tende a ser um discurso teórico, para encanto das plateias e das modas.³⁵

Carole Pateman defende que a teoria da democracia participativa é construída em torno da proposta de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados entes isolados. A existência de representação em nível nacional, pois, não seria suficiente para a democracia, pois o treinamento social precisa ocorrer em outras esferas, de modo que os indivíduos se desenvolvam e estejam aptos para a participação plena. A função da participação seria, portanto, educativa, no sentido de dotar os cidadãos das habilidades psicológicas e práticas para o exercício democrático. O regime se sustentaria, portanto, por meio do impacto desse processo educativo no processo participativo: quanto mais os cidadãos exercem seu direito de participação, melhor capacitados ficam para exercê-lo³⁶.

A próxima seção deste capítulo aborda de forma conceitual quatro instrumentos tradicionais de participação pública consolidados no cenário brasileiro, os quais serão úteis para os detalhamentos promovidos nos capítulos seguintes: o orçamento participativo, as ouvidorias, os conselhos de políticas públicas e as audiências públicas.

³³ COUTINHO, Diogo R. *Direito, Desigualdade e Desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 101.

³⁴ DEMO, Pedro. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. São Paulo: Cortez, 1999. 4 ed., p. 25.

³⁵ DEMO, Pedro. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. São Paulo: Cortez, 1999. 4 ed., p. 21.

³⁶ PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 60.

2. Instrumentos tradicionais de participação pública

É usual ouvir críticas à efetividade da participação social, não somente no Brasil, mas não se pode dizer que a sua defesa e a existência de instrumentos que a viabilizem seja algo totalmente novo. Os teóricos da “Terceira Via” descrita na década de 1990 por Anthony Giddens enxergam o Terceiro Setor, caracterizado como público não-estatal, como a saída para a crise do Estado. Para essa corrente, a execução das políticas públicas de caráter social é repassada para sociedade, em nome da participação social e ampliação da democracia, valorizando-se essa participação em oposição à figura do cidadão cliente ou do contribuinte (pagador de impostos), conceito que remeteria a uma visão passiva de cidadania³⁷.

Nesse espírito, no documento produzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, intitulado *Citizens as partners: information, consultation and public participation in policy-making*, aquela entidade assinala que os governos nacionais devem dedicar tempo e recursos adequados na construção de estruturas jurídicas, políticas e institucionais sólidas, desenvolvendo ferramentas adequadas e executando autoavaliação de desempenho no engajamento dos cidadãos para a formulação de políticas públicas. Ainda de acordo com a OCDE, compromisso e liderança de políticos e gestores públicos de alto nível também são ingredientes essenciais^{38 39}.

A título de exemplo, a Federação Espanhola de Municípios e Províncias desenvolveu um regulamento padrão para participação cidadã, para auxiliar seus filiados na realização dos procedimentos participativos, onde elenca os direitos de participação cidadã, como o direito de petição; o direito a formular queixas, reclamações e sugestões; o direito de formular proposições; a iniciativa popular; o direito a voz em discussões; bem como os instrumentos de participação: consulta popular, audiência pública, participação em fóruns cidadãos, além de procedimentos para o processo participativo e para a estruturação de órgãos de participação⁴⁰.

Apesar de constituírem uma corrente minoritária, teóricos da Administração Pública como Ana Paula Paes de Paula apontam a existência de um modelo de Administração Pública

³⁷ GIDDENS, Anthony. *Para além da esquerda e da direita*. São Paulo: Unesp, 1996.

³⁸ Tradução livre. No original: “Governments must invest adequate time and resources in building robust legal, policy and institutional frameworks, developing appropriate tools and evaluating their own performance in engaging citizens in policy making. Commitment and leadership by politicians and senior public managers are also key ingredients.”

³⁹ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. *Citizens as partners: information, consultation and public participation in policy-making*. Paris: OECD, 2001.

⁴⁰ FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. *Reglamento orgánico tipo de participación ciudadana*. Madri. Jul. 2018.

além dos clássicos modelos patrimonial, burocrático e gerencial, que seria o modelo societal, pautado essencialmente na ênfase da participação social na gestão pública⁴¹.

Tamanho arcabouço teórico foi construído também por meio de experiências empíricas, que consubstanciaram a construção da participação nos moldes hoje existentes. Afinal, estimular a participação pública significa ouvir visões distintas, prevenir e solucionar conflitos e gerar engajamento, facilitando a aceitação do ato de gestão ou normativo que foi objeto de participação. Demonstra-se importante, assim, conhecer o funcionamento de quatro instrumentos clássicos de participação que, ao passo que iam sendo implementados efetivamente por governos pelo Brasil e pelo mundo afora, retroalimentaram de forma consistente a pesquisa acadêmica na área: o orçamento participativo, as ouvidorias públicas, os conselhos de políticas públicas e as audiências públicas.

2.1 Orçamento Participativo

O orçamento participativo, que ganhou destaque como iniciativa experimental na cidade de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, e foi difundido como boa prática nas administrações municipais pelo Brasil ao longo da década de 1990, ganhou previsão na legislação federal, ainda que com enfoque local, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), e do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001). Para Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer, o orçamento participativo surge dessa intenção que se manifesta com três características principais:

(1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum *status* especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e (3) alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros.⁴²

A prática de Porto Alegre se disseminou por todo o Brasil, alcançando especialmente grandes e médias cidades, mas também pequenos municípios situados em todo o território nacional. Para Rubens Pinto Lyra, a experiência pode ser considerada *sui generis* por envolver

⁴¹ PAULA, Ana Paula Paes de. *Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social*. Revista de Administração de Empresas FGV, vol. 45, n. 1, 2005.

⁴² SANTOS, Boaventura de Sousa, AVRITZER, Leonardo. *Para ampliar o cânone democrático*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 66.

a participação voluntária da população de uma localidade na análise de parcela do orçamento público, o que se torna possível porque as autoridades responsáveis por propor e aprovar o orçamento local, personificados no chefe do Poder Executivo e no Poder Legislativo, renunciam a sua competência institucional para devolvê-la em parte à sua detentora original: a população.

Trata-se, portanto, de um processo de compartilhamento da gestão pública que, ao efetivar-se no pleno respeito à “igualdade jurídica e às liberdades fundamentais”, mas em “tensão dialética” com a institucionalidade, gerou uma forma de poder e um novo espaço ético-político baseado, essencialmente, na democracia direta. Cria-se, assim, uma esfera pública ativa de co-gestão do fundo público municipal que se expressa, fundamentalmente, em regras de participação e regras de distribuição dos recursos de investimentos que são pactuados entre o executivo e os municípios.⁴³

Para aquele autor, o Orçamento Participativo apresenta como efeitos uma melhor compreensão da população, em níveis variados, sobre as competências municipais, federais, estaduais, as limitações e possibilidades dos gestores públicos e existência de problemas que envolvem coordenação entre esses entes ou entre aquele e outros municípios. A respeito da utilização do Orçamento Participativo em outras localidades, Júlio Cesar de Andrade Abreu já descreveu a experiência do Orçamento Participativo Digital promovido com êxito pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, concluindo que o desenho institucional do orçamento digital favorece a ampliação quantitativa de participantes, mas, como efeito colateral, limita o potencial de debate democrático, por prescindir das interações presenciais⁴⁴.

2.2 Ouvidorias Públicas

As ouvidorias exercem papel fundamental no sentido de dar voz às demandas dos cidadãos. Instituição oriunda da figura do Ombudsman (cujo radical *ombud* significa agente/representante), surgida na Suécia do Século XIX, como instituição destinada a ouvir as reclamações dos cidadãos. Não à toa, em países hispânicos a denominação até hoje utilizada para as ouvidorias é a de *Defensoría del Pueblo*. As ouvidorias públicas do Poder Executivo atuam sob a forma de sistema integrado, cujo órgão central é a Ouvidoria-Geral da União, vinculada à Controladoria-Geral da União. As atribuições gerais desses entes estão disciplinadas na Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública.

⁴³ LYRA, Rubens Pinto. A Democracia participativa na Gestão Pública Brasileira. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/participacao/images/A%20DEMOCRACIA%20PARTICIPATIVA%20NA%20GEST%20C3%83O%20P%20C3%9ABLICA%20BRASILEIRA.docx>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

⁴⁴ ABREU, Júlio Cesar Andrade de. Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital. Cad. EBAPE.BR, v. 14, nº 3, Artigo 1, Rio de Janeiro, jul./set. 2016. p. 818.

Em seu art. 13, a norma apresenta, dentre as principais atribuições das Ouvidorias, as de: a) promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário; b) promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.⁴⁵ Para Rubens Pinto Lyra, há de se ter cuidado com o conceito, uma vez que um integrante da Administração que apenas repasse as reclamações recebidas aos dirigentes do ente público não pode ser considerado um Ouvidor, na essência do termo⁴⁶. É necessário que disponha de prerrogativas que garantam o seu poder de atuação imparcial, sendo respeitado pelos gestores do órgão público e preste contas à sociedade sobre sua atuação.

Não há dúvidas de que, agindo com independência, o ouvidor, ao quebrar arestas corporativas e o autoritarismo que as acompanha, transfigura o seu papel. Este não é mais apenas o de lutar contra a “má administração”, mas sobretudo o de trabalhar em favor de uma nova administração, escolhida, dirigida e fiscalizada por parâmetros que se regem pela ótica do universal, e não do particular; do público e não do privado, do interesse geral e não do imediatismo corporativista.⁴⁷

Bruno Konder Comparato afirma que as ouvidorias públicas prestam enorme contribuição ao aperfeiçoamento da participação democrática. Para aquele autor, todos os Estados possuem serviço público, mas nem sempre está colocado a serviço da população. De modo a atender às críticas e dúvidas da população acerca do papel da burocracia estatal, a Ouvidoria se torna instrumento de um eleitorado informado e de um governo que reconhece o direito à participação, apto a prestar contas de suas atividades, o que é indispensável num regime de efetiva democracia⁴⁸.

⁴⁵ BRASIL. *Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017*. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm>. Acesso em: 25 jan. 2021.

⁴⁶ LYRA, Rubens Pinto. *A Democracia participativa na Gestão Pública Brasileira*. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/participacao/images/A%20DEMOCRACIA%20PARTICIPATIVA%20NA%20GEST%C3%83O%20P%C3%9ABLICA%20BRASILEIRA.docx>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

⁴⁷ LYRA, Rubens Pinto. *A Democracia participativa na Gestão Pública Brasileira*. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/participacao/images/A%20DEMOCRACIA%20PARTICIPATIVA%20NA%20GEST%C3%83O%20P%C3%9ABLICA%20BRASILEIRA.docx>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

⁴⁸ COMPARATO, Bruno Konder. *Ouvidorias Públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania*. In: MENEZES, Ronald do Amaral, CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (orgs.). *Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: IPEA, 2016, p. 48.

2.3 Conselhos de Políticas Públicas

Os conselhos surgiram como esferas nas quais haveria previsão de interação entre representantes governamentais e da sociedade civil no acompanhamento e avaliação de políticas públicas. A respeito do êxito dessa iniciativa, destaca Fernando Luiz Abrucio:

Para finalizar os comentários sobre a Governança Pública das políticas, a interação Estado-sociedade é uma variável-chave para o bom desempenho delas. A utilização das arenas participativas é uma marca das políticas sociais. O desenho destas políticas se tornou mais aberto à participação e ao controle social. É claro que a diversidade de situações no Brasil faz com que muitos destes conselhos ainda não funcionem a contento. Mas o processo de criação de capital social é longo e incremental. Recente trabalho de Biderman e Avelino (2011) analisou as auditorias da Controladoria Geral da União e mostrou que nos lugares onde o Conselho Municipal de Saúde existe há mais tempo, menores são as chances de haver corrupção nesta área⁴⁹.

Ilona Szabó assinala que os conselhos surgiram no atual arcabouço constitucional brasileiro em meio ao espírito de promoção de políticas públicas mais inclusivas e do engajamento da sociedade. Para a autora, esses colegiados são uma forma exitosa de promover a diversidade de modos de pensar, bem como de absorver a expertise de entidades da sociedade civil e pesquisadores na formulação de políticas públicas⁵⁰. Para Mario Theodoro, as diversas correlações de forças, os interesses contrapostos, o processo de redução da densidade do discurso da participação, o fortalecimento da visão neoliberal e as próprias características positivas e negativas referentes a cada área temática, teriam sido responsáveis por trajetórias e conformações diferentes dos Conselhos no Brasil⁵¹. Em sentido semelhante, Rubens Pinto Lyra aponta que esses colegiados possuem diversas conformações e reúnem milhares de conselheiros por todo o Brasil.

Assim, os conselhos não têm uma configuração uniforme e acabada. Apenas os que funcionam nas áreas reguladas pela legislação federal (os de Saúde, da Criança e do Adolescente e os de Assistência Social) apresentam, obviamente, o mesmo formato em todo o território nacional. Além do mais, não há consenso sobre vários pontos, entre outros, a paridade e a representação dos prestadores de serviços.

⁴⁹ ABRUCIO, Fernando Luiz. *Da descentralização à coordenação federativa: trajetória recente das relações intergovernamentais no Brasil*. XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14 nov. 2014, p. 24.

⁵⁰ SZABÓ, Ilona. *A defesa do espaço cívico*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2020, p. 43.

⁵¹ THEODORO, Mário. *Participação Pública na Gestão das Políticas Sociais: Os marcos referenciais para o estudo dos conselhos federais*. Brasília: Ipea. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4773/1/bps_n.2_ensaio1_participacao_2.pdf. Acesso em: 1 jan. 2021, p. 102.

Nos demais conselhos, as diferenças dizem respeito às suas características essenciais: peso da sociedade civil, dos entes públicos, e, em particular, dos representantes do órgão fiscalizado na sua composição; sistema de indicação de seus membros pelas organizações da sociedade civil, ou por ambos e a abrangência de sua jurisdição.⁵²

Acerca do Conselho Nacional de Saúde, Naiara Ferreira Martins assinala que, apesar de sua criação ter ocorrido ainda na Era Vargas, o projeto de envolvimento da sociedade nas questões relacionadas à saúde ganha força por meio da normatização da “participação da comunidade” como diretriz das ações e serviços integrantes do Sistema Único de Saúde, conforme art. 198, inciso III, da Constituição Federal, e art. 6º, inciso VIII, da Lei nº 8.080/1990⁵³. Em trabalho que analisa o funcionamento do Conselho Nacional de Saúde, Frederico Augusto Barbosa da Silva e Luiz Eduardo de Lacerda Abreu, o qual apontam como experiência exitosa de participação social, não obstante lacunas de comunicação entre conselheiros entidades representadas e a fragmentação de interesses internamente ao Conselho. Para os autores, “é preciso haver algum instrumento, um conjunto de ações ou estratégias que consiga, de alguma forma, partindo do fragmentário e da pluralidade, compor algo que seja considerado ‘a vontade do Conselho’”⁵⁴.

Na experiência comparada, Mario Serapioni e Dolores Sesma apresentam a participação dos cidadãos no sistema de saúde de Portugal. A Lei de Bases da Saúde (Lei nº 48/90, de 24 de agosto de 1990) e o Estatuto do Serviço Nacional de Saúde (Decreto-Lei nº 11/93, de 15 de janeiro de 1993) previram várias instâncias de participação dos cidadãos: a) no nível central, o Conselho Nacional de Saúde, órgão de consulta do Governo, que possui assentos destinados aos usuários, indicados pela Assembleia da República; b) no nível regional, os Conselhos Regionais de Saúde, órgãos de consulta das respectivas Administrações Regionais de Saúde, integrados por representantes dos municípios; c) no nível sub-regional, a existência de uma Comissão Sub-regional de Saúde, cuja composição integra um representante do município e um representante dos interesses dos usuários, escolhido pela Assembleia Municipal; d) no nível

⁵² LYRA, Rubens Pinto. A Democracia participativa na Gestão Pública Brasileira. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/participacao/images/A%20DEMOCRACIA%20PARTICIPATIVA%20NA%20GEST%C3%83O%20P%C3%9ABLICA%20BRASILEIRA.docx>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

⁵³ MARTINS, Naiara Ferreira. Direito Humano à participação: Uma análise à luz do Conselho Nacional de Saúde. Monografia (Graduação) – Curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2016, p. 58.

⁵⁴ SILVA, Frederico Augusto Barbosa da, ABREU, Luiz Eduardo de Lacerda. “Saúde: capacidade de luta” - A experiência do Conselho Nacional de Saúde. Brasília: Ipea, 2002, p. 39.

dos hospitais, existem os Conselhos Gerais, órgãos de participação e de consulta que inclui, entre outros, um representante da associação de usuários ou amigos do hospital⁵⁵.

Os citados autores apontam ainda que, no nível de atenção primária, foram criados os Conselhos Consultivos, para assegurar a participação dos cidadãos e de instituições locais, públicas e privadas. Sucessivamente o Decreto-Lei nº 28/2008, de 22 de fevereiro de 2008, instituiu os Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES), que preveem a constituição do Conselho da Comunidade, o qual conta com a participação de um representante da associação de seus usuários. Entretanto, a previsão normativa não é suficiente para garantir a participação, e os autores apontam que, apesar dos defeitos das organizações da sociedade civil, estas são mais preparadas do que os cidadãos isoladamente para desenvolver uma relação continuada e produtiva com os representantes do sistema de saúde e influenciar o seu comportamento⁵⁶.

Retornando ao cenário brasileiro, Ana Maria de Resende Chagas, Frederico Augusto Barbosa da Silva, Herton Ellery Araújo e Simone Maciel Cuiabano, em análise sobre o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, salientam que os Conselhos se tornaram a mais forte reconfiguração das políticas sociais brasileiras, por meio da institucionalização dos instrumentos de participação e de representação oriundos do processo de consolidação democrática em construção desde meados da década de 1980, possuindo *modus operandi* radicalmente diverso de experimentos anteriores. Conforme apontam os autores, o CNAS passou a ter, na década de 1990, a função deliberativa sobre políticas públicas de assistência, enquanto em seu formato anterior exercia apenas a função consultiva, e passou a alcançar todo o território nacional, de forma descentralizada. Concluem no sentido de que, apesar das dificuldades e tentativas de mitigar sua influência, caminha para se tornar um importante interlocutor na definição das políticas de assistência e na destinação de parte significativa dos recursos transferidos às entidades de assistência⁵⁷.

No que diz respeito aos conselhos associados à participação dos cidadãos quanto aos serviços públicos regulados, o art. 18 da Lei nº 13.460/2017 estabelece a definição e as

⁵⁵ SERAPIONI, Mauro, SESMA, Dolores. *A participação dos cidadãos nos sistemas de saúde dos países da Europa do Sul: Portugal, Itália e Espanha. Resultados preliminares de um estudo comparativo*. Revista da Associação Portuguesa de Sociologia, n. 2, 2011. p. 618.

⁵⁶ SERAPIONI, Mauro, SESMA, Dolores. *A participação dos cidadãos nos sistemas de saúde dos países da Europa do Sul: Portugal, Itália e Espanha. Resultados preliminares de um estudo comparativo*. Revista da Associação Portuguesa de Sociologia, n. 2, 2011. p. 619.

⁵⁷ CHAGAS, Ana Maria de Resende, SILVA, Frederico Augusto Barbosa da, ARAÚJO, Herton Ellery, CUIABANO, Simone Maciel. *A política de assistência e a participação social: o caso do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)*. Brasília: IPEA, 2003, p. 47.

atribuições dos Conselhos de Usuários, que são órgãos consultivos encarregados de acompanhar a prestação dos serviços, participar da avaliação e propor melhorias para os serviços, contribuir na definição de diretrizes para o atendimento adequado ao usuário e acompanhar a atuação do ouvidor no setor respectivo⁵⁸.

2.4 Audiências Públicas

As audiências públicas provavelmente são o instrumento tradicional mais lembrado quando se fala em participação da sociedade na gestão pública. Sua realização remete às deliberações atenienses e os cidadãos que dela participam promovem discussões que em muito lembram as do parlamento, geralmente trazendo a ótica local e/ou das partes diretamente afetadas por determinada ação do poder público. No Brasil, se tornaram habituais em discussões referentes à saúde, grandes obras públicas, meio ambiente e também nas questões objeto de análise pelas Agências Reguladoras. Em obra destinada integralmente às audiências públicas, Eduardo Fortunato Bim aponta a influência do modelo norte-americano na implementação da regulação no Brasil, e assinala que esse modelo está intrinsecamente atrelado à necessidade de participação, como forma de compensar em certa medida o poder conferido aos entes reguladores. Dessa forma, salienta que, na atividade regulatória, “a atividade participativa se torna mais importante para conferir maior legitimação às decisões estatais”⁵⁹.

O autor aponta que a divulgação prévia da informação, em relação à audiência, é necessária, “além de se exigir linguagem acessível, uma vez que sem tal divulgação não seria possível a participação efetiva”⁶⁰. Ainda para aquele autor, é dever do Poder Público assegurar o pluralismo participativo na audiência, cabendo evitar que grupos articulados ocupem todos os locais do auditório para evitar manifestação de grupos com opiniões divergentes, por exemplo. Para tanto, deve o ente governamental enviar convites para participantes de óticas distintas e, havendo ciência a respeito de se tratar de assunto polêmico, reservar inclusive assentos para que haja a efetiva possibilidade de participação⁶¹.

Conhecer os instrumentos de participação elencados nesta seção leva à compreensão de que somente em modelos de Estado que prestigiem a democracia a participação pode prosperar. Estados autoritários não precisam fingir flertar com a participação social. Audiências públicas

⁵⁸ BRASIL. *Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017*. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm>. Acesso em: 25 jan. 2021

⁵⁹ BIM, Eduardo Fortunato. *Audiências públicas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 151.

⁶⁰ BIM, Eduardo Fortunato. *Audiências públicas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 107.

⁶¹ BIM, Eduardo Fortunato. *Audiências públicas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 132.

forjadas e direcionadas, realizadas apenas para fins de legitimação, são desnecessárias num ambiente constitucional que não seja baseado no respeito à população. Um Estado fundado em valores democráticos e que almeje ser efetivo em sua orientação ao atendimento dos anseios legítimos da sociedade, este sim, possui ambiente propício à participação social. Por isso o Estado de Bem-Estar Social e o Estado Regulador, conceito este que surge como tentativa de suceder o primeiro e que com ele em certo momento se confunde, passando a ser um dos tipos de Estado de Bem-Estar Social existentes, conjugam intervenção estatal limitada e respeito à democracia, e acabam por internalizar necessariamente os mecanismos de participação social em seu ordenamento jurídico.

CAPÍTULO II PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

A participação social é prevista como instrumento da consolidação dos valores do Estado de Bem-Estar Social idealizado no texto das constituições de diversos países, como a Constituição Federal de 1988, tendo ainda sido objeto de leis, regulamentos, estudos acadêmicos e debates no setor público, academia e sociedade civil desde então.

O modelo de Estado de Bem-Estar Social oriundo da era Bismarckiana, como se verá a seguir, evoluiu, aparentou chegar ao fim e posteriormente acabou convivendo ao lado e incorporando o seu alegado sucessor, o Estado Regulador. A participação social caminhou com o Estado de Bem-Estar Social ao longo dessa evolução, uma vez que a participação dos cidadãos na tomada de decisões administrativas pelo Estado que afetam potencial ou diretamente a sua vida cotidiana é essencial a um modelo democrático e pautado pelos valores humanos essenciais.

Para Cláudia do Valle Benevides, “é necessário pensar o *Welfare State* menos como a concretização de programas sociais-democratas oriundos do pós-guerra, e mais como um importante elemento estrutural das economias contemporâneas”⁶². No intuito de melhor compreender a trajetória do modelo e de superar certos paradigmas conceituais que sobre ele se estabeleceram, passa-se à análise dos conceitos de Estado de Bem-Estar Social e da sua evolução histórica até chegarmos ao cenário atual.

1. Estado de Bem-Estar Social: conceitos e evolução

O Estado Moderno é uma forma de ordenamento político surgida na Europa a partir do Século XIV e que perdurou até o Século XVIII. Surgiu como fruto da ascensão do comércio e da burguesia, visando substituir o modelo feudal e local, tendo o poder passado a ser central e soberano. No seio desse modelo, houve a implantação do modelo mercantilista, baseado na intervenção estatal na Economia, no protecionismo, na colonização, no acúmulo de riquezas e no comércio exterior. O Estado Moderno também se caracterizou pelo monopólio dos instrumentos de violência e pela centralização da administração da justiça. A Administração Pública nos termos em que conhecemos atualmente surge como uma característica dessa fase, sendo inicial e precipuamente voltada para assuntos militares e de arrecadação.

⁶² BENEVIDES, Claudia do Valle. *Um Estado de Bem-Estar Social no Brasil?* 2011, 98 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Economia. Universidade Federal Fluminense. Niterói-RJ, 2011.

Já o Estado Liberal, que emerge a partir do Século XVIII, surge como decorrência das teorias iluministas, que visam limitar o poder de interferência do Estado nas relações privadas. Nele ocorre declínio dos governos absolutistas; bem como a emergência dos direitos civis, das liberdades privadas e do conceito de igualdade diante da lei. O Estado Liberal tem o papel de assegurar o direito de propriedade e o respeito aos contratos entre particulares; sendo garantidor da ordem pública no âmbito interno e responsável pela defesa no âmbito internacional. O Estado Democrático surge a partir do Século XIX, prevendo a incorporação das massas no processo político; o direito de participar da elaboração das leis, ainda que indiretamente; e a ampliação de mecanismos de controle da sociedade sobre a administração pública.

O Estado Intervencionista surge como resposta à crise econômica do início do século XX e como decorrência das teorias em prol do empoderamento das classes trabalhadoras. Implica, em regra, na proteção e ampliação dos direitos sociais e garantia do pleno emprego, com o Estado expandindo sua burocracia e atuando como agente direto do desenvolvimento econômico. Tem como faces o Estado Socialista, o Estado de Bem-Estar Social (*welfare state*) e o Estado Regulador, modelo que surgiu como fruto de reformas neoliberais da década de 1990, mas, conforme se sustenta neste trabalho, acaba se configurando, na realidade, numa tipologia de Estado de Bem-Estar Social. No Estado Socialista, baseado na teoria de Karl Marx e na luta de classes, partia-se da premissa de um Estado governado por uma classe dirigente oriunda das camadas médias dos trabalhadores. A economia, nesse modelo, é planejada, por meio do centralismo estatal. O Estado assume então o papel de provedor geral do atendimento às necessidades econômico-sociais da população. O regime socialista é um regime de partido único, cujo Secretário-Geral comanda o Estado. Apesar do discurso de emancipação da classe trabalhadora, nesse modelo diversas liberdades individuais são cerceadas pelo aparelho governamental.

Atribui-se o surgimento do conceito de Estado de Bem-Estar Social, também conhecido como Estado Providência ou *welfare state*, ao período da gestão do chanceler Bismarck, da Alemanha, que ao final do Século XIX instituiu lei de acidentes de trabalho, reconheceu sindicatos e instituiu auxílios em caso de doença e invalidez. Era, naquele contexto histórico, uma forma de combater o avanço da simpatia à doutrina socialista e a agitação social existente à época, obtendo o apoio da classe operária. No Estado de Bem-Estar Social, as funções da Economia ficam distribuídas entre mercado e Estado, sendo os mercados responsáveis pela operação da vida econômica, enquanto os governos regulam as questões sociais e oferecem a proteção social. Trata-se de construção essencialmente democrática, que almeja alto nível de

desenvolvimento tecnológico e econômico, e traz em si a incorporação dos direitos sociais: direito ao trabalho, à educação, aos cuidados com a saúde e à assistência social.

Habermas aponta que o Estado de Bem-Estar Social, como continuação da tradição jurídica do Estado liberal, é levado a configurar as condições sociais, pois também o Estado liberal pretendia assegurar uma ordem jurídica integral de Estado e sociedade. Assim que o Estado avança no sentido de se tornar ele o próprio portador da ordem social, ele precisa, para além das determinações negativas dadas com os direitos liberais fundamentais, assegurar uma instrução positiva de como se deve realizar a justiça por meio de sua intervenção⁶³. Dessa forma, nas Constituições e demais instrumentos legais desse modelo de Estado, são definidas juridicamente as instituições dessa prestação positiva do Estado em favor dos cidadãos.

Para Sônia Draibe, as instituições do moderno sistema de proteção social se constituem no principal instrumento de compensação ou reequilíbrio em países de desenvolvimento tardio, uma vez que “seus sistemas de seguridade social, educação e outros serviços sociais viabilizam o trânsito e a incorporação das massas rurais na vida urbana”⁶⁴. John Maynard Keynes defendia em sua obra que o sistema capitalista é incapaz de gerar empregos suficientes para absorver a mão de obra, sendo papel do Estado trabalhar como agente de controle da economia, conduzindo a um sistema de pleno emprego, o que acarreta aumento dos gastos públicos. Para o economista, os dois principais defeitos do mundo econômico são “a sua incapacidade para garantir o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e dos rendimentos”⁶⁵.

Conforme salienta a professora Maria das Graças Rua, Gosta Esping-Andersen apresenta as seguintes tipologias de Estado de Bem-Estar Social: a) regime liberal, o qual requer comprovação de pobreza, os benefícios são reduzidos e voltados somente aos necessitados, com burguesia forte e operariado fraco. Entre os exemplos de países que utilizam esse modelo, estão EUA, Canadá, Austrália e Nova Zelândia; b) regime conservador/corporativista, no qual a proteção é realizada por diversos sistemas de seguro social, promovendo lealdade ao Estado, Igreja e tradição familiar. Os direitos sociais são ligados à situação de trabalho. Geralmente se

⁶³ HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa*. São Paulo: Editora Unesp, 2014. 1 ed., p. 468.

⁶⁴ DRAIBE, Sônia M. *Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea*. In: Políticas públicas no Brasil (Gilberto Hochman, Marta Arretche, Eduardo Marques, orgs.). Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007, p. 44.

⁶⁵ KEYNES, John Maynard. *Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura: 1964, p. 351.

desenvolveu em países que tiveram o Estado ou a Igreja como propulsores da transformação da sociedade. Entre os países que utilizam esse modelo, estão Alemanha, França, Áustria, Itália, e na qual se enquadraria também, com adaptações, o Brasil; c) regime social-democrata: benefícios garantidos pelo Estado como direitos sociais e estendidos às classes médias emergentes de forma universal; comprometimento com o pleno emprego; elevado padrão de qualidade dos serviços públicos e alta tributação⁶⁶. O exemplo clássico desta tipologia reside nos Países Escandinavos, como salientado por Joakim Palme:

As taxas de pobreza suecas - e as dos outros países escandinavos - são as mais baixas do mundo há décadas. E parece possível unificar igualdade, grande estado de bem-estar e um alto nível de tributação com crescimento econômico.^{67 68}

Enquanto a tipologia de Gosta Esping-Andersen, formulada na década de 1990, busca classificar de modo estratificado as diferentes formas de proteção social, a partir da capacidade de mobilização dos trabalhadores para ampliar direitos sociais, o modelo clássico de classificação de *welfare state* apresentado por Richard M. Titmuss, na década de 1960, é formulado a partir da diferença entre modelos residuais e institucionais. De acordo com Daniel Arias Vazquez, para Titmuss, o *welfare state* é resultado dos impactos do processo de industrialização na sociedade, que promove a divisão do trabalho que torna o homem mais individualizado e mais socialmente dependente. Titmuss afirma que o desenvolvimento do *welfare state* se dá por meio do reconhecimento dos estados de dependência, como a infância, a velhice e a doença, ligados às necessidades naturais do ser humano. Por outro lado, a industrialização estabelece novas situações de dependência, tais como o desemprego, acidentes de trabalho e o subemprego⁶⁹.

Para Norberto Bobbio, as relações da esfera estatal com a esfera não-estatal variam conforme o tamanho da expansão da primeira em direção à segunda. Ao longo da história, a dicotomia entre esfera estatal e esfera privada assume variadas formas, das quais a mais persistente seria a do Estado de Bem-Estar e a do Estado abstencionista. Bobbio compara o

⁶⁶ RUA, Maria das Graças. *Material desenvolvido para o Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas – IGEPP*. Brasília, 2008.

⁶⁷ Tradução livre. No original: “*The Swedish poverty rates – and those of the other Scandinavian countries – have been the lowest in the world for decades. And it appears possible to unify equality, big welfare state and a high level of taxation with economic growth.*”

⁶⁸ PALME, Joakim. *Sustainable social policies in an era of globalisation: Lessons from the Swedish case*. Social Policy Journal of New Zealand, 2007.

⁶⁹ VAZQUEZ, Daniel Arias. *Modelos de classificação do Welfare State: as tipologias de Titmuss e Esping-Andersen*. São Paulo: Revista Pensamento e Realidade, Ano X, nº 21, 2007, p. 45. Disponível em: < <https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/8307> >. Acesso em: 16 fev. 2021.

Estado de Bem-Estar Social ao Estado confessional, em que o Estado preocupa-se com a conduta dos seus cidadãos, assinalando que o modelo de bem estar assume como própria uma determinada doutrina econômica (mercantilista, no século XVIII, ou keynesiana, desde a década de 1930), defende para si o direito de regular a produção dos bens ou a distribuição da riqueza, estimulando certas atividades econômicas e dificultando a realização de outras, definindo, dessa forma, a direção da política econômica nacional⁷⁰.

Na mesma linha, Paulo Márcio Cruz e Grazielle Xavier destacam o aspecto revolucionário e inovador do Estado de Bem-Estar Social ao assumir o caráter de provedor, especialmente em aspectos sociais. A partir dele, o perfil de abstenção, próprio do Estado Moderno, é substituído pela atuação social pública, inerente ao Estado Contemporâneo. De acordo com os referidos autores, essa mudança de concepção “comporta a superação do Liberalismo de estilo burguês por um novo de atuação estatal, através da intervenção”⁷¹ O modelo, entretanto, não chegou até aqui isento de percalços, especialmente notados entre as décadas de 1970 e 1990. Maria das Graças Rua assinala como causas da crise do Estado de Bem-Estar Social o esgotamento do padrão de desenvolvimento industrial do pós-guerra, com o colapso do sistema monetário internacional entre 1971 e 1973 devido à flutuação do dólar em relação ao ouro; as crises do Petróleo de 1973 e 1979, com aumento da inflação internacional, crise econômica e crise de arrecadação; a crise fiscal do Estado, com o excesso de demandas da sociedade, baixa capacidade de arrecadação e baixa capacidade de gestão do sistema estatal; bem como a incapacidade da autoridade pública de enfrentar as contradições entre o interesse de acumulação do capital e o interesse da força de trabalho; e ainda a ineficiência alocativa resultante de comportamentos rentistas de investidores por todo o mundo⁷².

Acrescenta-se, por fim, a crise do modo de intervenção do Estado, diante da autonomia e agilidade do capital especulativo, a perda de controle sobre a produção e distribuição de riquezas e a perda do poder de controlar o fluxo do capital e de regulamentar o valor da mão de obra e o volume do emprego, decorrente da globalização, assim como o esgotamento do modelo de substituição de importações. Essa crise levou ao surgimento de um, em tese, modelo distinto de Estado, o Estado Regulador, o qual se pauta por oferecer infraestrutura e financiamento aos

⁷⁰ BOBBIO, Norberto. Estado, Governo e Sociedade. São Paulo: Paz e Terra, 2012. 1ª ed., p. 123.

⁷¹ CRUZ, Paulo Márcio, XAVIER, Grazielle. *O Estado de Bem-Estar*. Revista de Doutrina TRF 4. Porto Alegre, ed. 21, dez 2007. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao021/Paulo_Cruz.htm>. Acesso em: 3 fev. 2021.

⁷² RUA, Maria das Graças. *Material desenvolvido para o Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas – IGEPP*. Brasília, 2008.

setores econômicos; promover os setores estratégicos; produzir bens e serviços destinados ao mercado somente de forma subsidiária, nas áreas onde a iniciativa privada não atua ou não consegue atender às demandas⁷³. O Estado Regulador, como o próprio nome aponta, dedicaria-se principalmente à regulação da economia e das atividades a cargo da iniciativa privada. Com o surgimento do “modelo”, geralmente acompanhado de reformas na Administração Pública, há uma profusão de órgãos reguladores dos setores econômicos a cargo da iniciativa privada. Em sua definição, o “modelo” não exclui o caráter do Estado de provedor de serviços sociais, todavia não há objeção à transferência de atividades dessa natureza à iniciativa privada ou ao Terceiro Setor. E é nesse ponto que se começa a perceber que não se trata de um modelo distinto, um regresso ao Estado Liberal, como se pregava em seu surgimento. Trata-se, na verdade, de uma das tipologias de Estado de Bem-Estar Social.

Quando do surgimento do Estado Regulador, em meio à crise fiscal do Estado de Bem-Estar Social, e diante das reformas pró-mercado que propugnava, imediatamente houve associação ao modelo de Estado Liberal, e ao neoliberalismo. Entretanto, a prática demonstrou que o Estado de Bem-Estar Social não foi extinto, e sim adaptado para continuar a ser sustentável sob a ótica econômica e de gestão. As principais economias do mundo incorporaram ao seu modelo de Bem-Estar instituições como as Agências Reguladoras, e continuam atuando com entes estatais em setores sociais e econômicos onde enxergam necessário. A corrente do Estado Regulador serviu para trazer conceitos de disciplina fiscal ao Estado de Bem-Estar Social e consolidar a possibilidade de que se abstinhasse da execução direta de determinadas atividades. O surgimento desse “modelo” não suplantou, portanto, o Estado de Bem-Estar, mas acabou por frear a expansão desmedida da máquina pública, fazendo nele se incorporarem sinais mais claros de ponderação com fatores econômicos e com a eficiência do setor público. Tornou-se, assim, muito mais um conceito que nele se insere do que um modelo propriamente dito.

Nesse sentido, John Stephens aponta que o passado recente na Suécia sugere que as direções futuras das políticas de bem-estar social serão determinadas por considerações com relação a custos. Stephens critica o argumento da direita política de que a privatização de serviços é mais efetiva com relação a custos, o que não se mostrou verdadeiro, em sua análise, em temas como cuidados com a saúde, que acabaram tendo os custos aumentados naquele

⁷³ RUA, Maria das Graças. *Material desenvolvido para o Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas – IGEPP*. Brasília, 2008.

País⁷⁴. Dessa forma, como a privatização de certos serviços do modelo de Estado de Bem-Estar pode representar um acesso desigual à população, a tendência é que a questão dos custos faça cada vez mais parte do modelo de Estado de Bem-Estar Social sueco, todavia sem aderir ao modelo essencialmente privado que pode se depreender do modelo de Nova Gestão Pública da década de 1990. No mesmo sentido de necessidade de adaptação, Nils-Petter Karlsson aponta que o modelo nórdico tem como desafios definir papéis, criar confiança, combater a exclusão social, fortalecer recursos e redes, e manter-se aberto a novas soluções e perspectivas. Karlsson entende o modelo como um sistema político aberto, que pode ser influenciado e alterado, o que faz dele fraco e forte ao mesmo tempo⁷⁵.

Em sua obra “O humanismo como categoria constitucional”, Carlos Ayres Britto faz referência a uma concepção de humanismo que considera ser a pessoa humana portadora de uma dignidade “inata”, como sendo o próprio Direito a reconhecer que a humanidade que mora em cada um de nós é em si mesma o fundamento lógico ou o título de legitimação de tal dignidade⁷⁶. Carlos Ayres Britto pontua que esse tipo de humanismo se confunde com a própria democracia. Ocorre, em sua visão, verdadeira fusão entre vida coletiva civilizada, que ocorre no seio da democracia contemporânea, e democracia. Dessa forma, humanismo e democracia passam a formar uma unidade indissociável.

Ayres Britto apresenta classificações de democracia a partir de alguns traços: i) democracia procedimentalista, traduzida pelo modo popular-eleitoral de constituir o Poder Político; ii) democracia substancialista, operacionalizada pelos múltiplos núcleos decisórios do Poder Político; e iii) democracia fraternal, caracterizada pela positivação dos mecanismos de defesa e preservação do meio ambiente, mais a consagração de um pluralismo conciliado com o não-preconceito, servido por políticas públicas de ações afirmativas que operem como fórmula de compensação das desvantagens historicamente sofridas por certos grupos sociais⁷⁷. Fica evidenciada assim uma das razões para a persistência do Estado de Bem-Estar Social: o modelo de Estado humanista por excelência, capaz de incorporar esses valores sem sucumbir

⁷⁴ STEPHENS, John D. *The scandinavian Welfare States Achievements: crisis and prospects*. Genebra: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), 1995, p. 33.

⁷⁵ KARLSSON, Nils-Petter. *Life in Norway today: the comprehensive welfare state heading for an uncertain future?* Telemark University College, 2015. Disponível em: <<http://www.socnet98.eu/wp-content/uploads/2014/05/NOR-Nils-Petter-Karlsson-Life-in-Norway-Porsgrunn-200415.pdf>>. Acesso em: 7 fev. 2021.

⁷⁶ BRITTO, Carlos Ayres. *O humanismo como categoria constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 26.

⁷⁷ BRITTO, Carlos Ayres. *O humanismo como categoria constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ao autoritarismo ou à indiferença, é o Estado de Bem-Estar Social, nos moldes insculpidos, nesta e em outras Cartas das demais nações civilizadas, na Constituição Federal brasileira.

A Constituição Federal de 1988 estabelece princípios gerais de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil, definindo, em seu art. 6º, dentre os direitos sociais assegurados à população, o direito à saúde, à educação, ao trabalho, à alimentação, à moradia, ao transporte, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, ao lazer⁷⁸. A Constituição não estabelece que o Estado deva prover diretamente, como fornecedor, todos esses serviços, mas prevê sua preocupação com todos esses temas como norte a ser perseguido pelo Estado. Dessa forma, nem as menções à figura reguladora do Estado na Ordem Econômica, presentes pontualmente desde a origem da Constituição, nem a Reforma do Aparelho do Estado da década de 1990, que inseriu no texto constitucional e na legislação ordinária tanto a regulação de serviços públicos quanto o estímulo à execução dos serviços públicos por particulares, mediante concessão, além de sinais de eficiência para a máquina pública, foram capazes de descaracterizar o modelo essencialmente voltado ao Bem-Estar do nosso ordenamento. Ao contrário, somente demonstraram como a regulação se harmoniza com um modelo de Estado de Bem-Estar Social que busque maior eficiência e entenda que nem todos os serviços de interesse público precisam ser executados diretamente pelo Estado, podendo haver, nesse rol, serviços que o Estado opte por conceder a execução a terceiros, definindo as regras e fiscalizando sua adequada prestação.

Com o acréscimo de novas políticas sociais na década de 2000, como o Programa Bolsa Família, e a redução da desigualdade e da pobreza no período, o Brasil vivenciou o que Diogo Coutinho denominou “nova institucionalidade” no “*Welfare State* brasileiro”. Para aquele autor, o modelo brasileiro se tornava pouco a pouco mais inclusivo, denso e complexo, e com maior porosidade ao controle e à participação da sociedade⁷⁹. Em artigo intitulado “Do Estruturalismo ao Neodesenvolvimentismo: avanço e retrocesso”, grupo de economistas da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp) aponta que o modelo neodesenvolvimentista se apresenta como a terceira via do desenvolvimento, capaz de atender às necessidades de uma Economia do século XXI em contrapartida à ortodoxia tradicional. A

⁷⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁷⁹ COUTINHO, Diogo R. *Direito, Desigualdade e Desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 110.

corrente possui como um dos expoentes o economista Luiz Carlos Bresser-Pereira, idealizador do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado da década de 1990⁸⁰.

Adequado para a realidade de países com renda média, o modelo se apresenta como um conjunto de propostas, valores e instituições político-econômicas, portanto, não se configura propriamente numa teoria econômica, mas numa estratégia nacional de desenvolvimento que se ampara em fundamentos keynesianos e na teoria do desenvolvimento, na visão de Bresser-Pereira. Para essa corrente, o Estado deve, então, se situar numa posição intermediária entre o antigo desenvolvimentismo e a ortodoxia de mercado, assumindo que tanto Estado quanto mercado desempenham papéis relevantes na Economia e se complementam. Em termos de política fiscal, ao mesmo tempo em que o neodesenvolvimentismo defende o saneamento das contas públicas e o combate à inflação, também é contrário a políticas ortodoxas continuadas, que impeçam o uso de instrumentos anticíclicos em momentos de estagnação. Ou seja, o modelo visa uma convivência razoavelmente harmoniosa entre instrumentos do modelo de mercado, como regulação de determinados setores econômicos em lugar da prestação direta, austeridade fiscal e estabilidade monetária, e instrumentos da teoria do desenvolvimento, como a busca pelo crescimento econômico e a industrialização⁸¹. Pode-se afirmar que são as boas práticas o Estado Regulador incorporadas pelo Estado de Bem-Estar Social do século XXI.

Ademais, o Estado Regulador como modelo independente deixou de fazer sentido quando o conceito de Estado Empreendedor, defendido por Mariana Mazzucato, é evidenciado pela postura dos Estados ao longo das últimas duas décadas⁸². Para Edmundo Belarmino Ribeiro dos Anjos, o protagonismo do Estado no desenvolvimento tecnológico não decorre apenas do seu papel de incentivador do desenvolvimento nacional (Estado desenvolvimentista), mas principalmente em razão da incerteza inerente a qualquer processo de inovação, que acaba por afastar, em regra, a iniciativa privada e exigir do Estado o financiamento e por vezes a atuação direta para o surgimento de novas tecnologias⁸³.

⁸⁰ LIMA, Thaís Damasceno *et al.* *Do Estruturalismo ao Neodesenvolvimentismo: avanço e retrocesso*. Revista Cadernos de Economia, Chapecó, v. 21, n. 38, 2017, p. 40.

⁸¹ LIMA, Thaís Damasceno *et al.* *Do Estruturalismo ao Neodesenvolvimentismo: avanço e retrocesso*. Revista Cadernos de Economia, Chapecó, v. 21, n. 38, 2017, p. 44.

⁸² MAZZUCATO, Mariana. *O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado*. São Paulo: Portfolio, 2014.

⁸³ ANJOS, Edmundo Belarmino Ribeiro dos. *Estado empreendedor e o regime jurídico-administrativo das parcerias público-privadas em Ciência, Tecnologia e Inovação*. Dissertação (Mestrado). 130f. Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, 2017, p. 28.

A situação de pandemia de Covid-19 experimentada pelo mundo desde 2020 também serviu para reforçar a importância da atuação do Estado na coordenação e oferta de políticas sociais, como fator indissociável de bem-estar, com o reconhecimento da importância de serviços nacionais de saúde, a exemplo do *National Health Service* (NHS) da Inglaterra e do Sistema Único de Saúde (SUS) do Brasil e com políticas capitaneadas pelo Estado para a assistência a empreendedores e populações em situação de vulnerabilidade com vistas a mitigar os efeitos econômicos da crise e permitir a preservação de sua dignidade, bem como assegurar a manutenção dos indicadores econômicos nacionais em patamares razoáveis.

Num modelo de Estado de Bem-Estar Social em que Estado e empresariado podem atuar em cooperação na provisão de serviços e na definição de prioridades para o desenvolvimento nacional, é essencial assegurar a participação da população nas decisões estatais. Como se verá na próxima seção, a participação pública é requisito essencial a um Estado de Bem-Estar Social efetivo.

2. Participação pública no Estado de Bem-Estar Social

A participação cívica no Estado de Bem-Estar Social se coaduna com a provocação de Gosta Esping-Andersen, que ao criticar o conceito usualmente apresentado para o Estado de Bem-Estar Social, de “responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos”, pergunta: “Não seria mais apropriado exigir de um *welfare state* que satisfaça mais que nossas necessidades básicas ou mínimas?”⁸⁴. Os sistemas de participação como garantia de acesso dos cidadãos à implementação de políticas públicas se mostram como ferramentas desenhadas para alcançar esse patamar mais elevado de aspirações.

Nesse sentido, Jürgen Habermas aborda com propriedade a relação entre a participação e o *welfare state*, quando delinea a transição do modelo de esfera pública do Estado Liberal para o do Estado de Bem-Estar Social. O autor assinala que os direitos fundamentais de liberdade, que asseguram a existência de uma esfera pública politicamente ativa, devem ser interpretados não de maneira negativa, mas de maneira positiva, como garantias de participação⁸⁵. Para Habermas, os direitos sociais à segurança, à compensação e ao livre desenvolvimento, em nova roupagem, incorporados ao Estado de Bem-Estar Social, não se fundam mais no caráter de Estado de direito, estabilizado autonomamente pelos interesses do

⁸⁴ ESPING-ANDERSEN, Gosta. *As três economias políticas do welfare state*. Revista Lua Nova nº 24, setembro de 1991, p. 98.

⁸⁵ HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa*. São Paulo: Editora Unesp, 2014, 1 ed., p. 472.

intercâmbio de mercadorias da burguesia do Estado liberal. Ao contrário, esses direitos apoiam-se na integração dos interesses da pluralidade de organizações que atuam em vínculo com Estado, a qual deve se efetuar democraticamente segundo os critérios do imperativo do Estado de Bem-Estar Social⁸⁶. Prossegue o autor:

Pois a proteção desses bens jurídicos nas condições de uma sociedade industrial constituída na forma do Estado de bem-estar social não pode ser alcançada por meio da defesa e da demarcação; ao contrário, essa proteção só ocorre se esses bens podem se apoiar, por sua vez, em direitos à participação e a benefícios garantidos.⁸⁷

Na visão de Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer, com o crescimento das funções do Estado diante da consolidação do Estado de Bem-Estar Social, foi necessário retomar os valores da participação para contrapor uma visão burocrática crescente. De acordo com os referidos autores, as formas burocráticas são monocráticas na forma de gestão de pessoas e na forma como propõem soluções homogêneas para os diversos problemas da realidade social.

No entanto, os problemas administrativos exigem cada vez mais soluções plurais nas quais a coordenação de grupos distintos e soluções diferentes ocorrem no interior de uma mesma jurisdição (Sabel, 1997). O conhecimento detido pelos atores sociais passa, assim, a ser um elemento central não apropriável pelas burocracias para a solução de problemas de gestão. Ao mesmo tempo, torna-se cada vez mais claro que as burocracias centralizadas não têm condição de agregar ou lidar com o conjunto das informações necessárias para a execução de políticas complexas nas áreas social, ambiental ou cultural (Sabel *et al.*, 1999). Aí residia o motivo da re-inserção no debate democrático dos assim chamados “arranjos participativos”.⁸⁸

Para Amartya Sen, na obra “Desenvolvimento como liberdade”, o exercício da liberdade é mediado por valores que, por sua vez, são influenciados “por discussões públicas e interações sociais, que são, elas próprias, influenciadas pelas liberdades de participação”⁸⁹. Ao abordar o papel crucial da participação, o economista assinala que a política pública tem o papel não apenas de procurar implementar as prioridades que emergem de valores e afirmações sociais, como também de facilitar a discussão pública de forma completa:

⁸⁶ HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa*. São Paulo: Editora Unesp, 2014, 1 ed., p. 476.

⁸⁷ HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa*. São Paulo: Editora Unesp, 2014, 1 ed., p. 475.

⁸⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa, AVRITZER, Leonardo. *Para ampliar o cânone democrático*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 48.

⁸⁹ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 24.

O alcance e a qualidade das discussões abertas podem ser melhorados por várias políticas públicas, como liberdade de imprensa e independência dos meios de comunicação (incluindo ausência de censura), expansão da educação básica e escolaridade (incluindo a educação das mulheres), aumento da independência econômica (especialmente por meio do emprego, incluindo o emprego feminino) e outras mudanças sociais e econômicas que ajudam os indivíduos a ser cidadãos participantes.⁹⁰

Amartya Sen assinala que o conceito de “cidadão participante” compreende como ideia basilar a de que o público seja um participante ativo da mudança, em vez de mero receptor passivo de instruções ou auxílio⁹¹. Em *Las fronteras de la justicia*, Martha Nussbaum apresenta análise sobre os conceitos de igualdade e justiça em contraste com as teorias do contrato social, do liberalismo e do Estado de Bem-Estar Social, fazendo aportes significativos especialmente sob a ótica do mínimo essencial a ser oferecido pelas políticas públicas para a vida digna de pessoas com deficiência, ou que de alguma forma necessitem de uma atenção especial.

Nussbaum propõe o rompimento com dogmas do capitalismo com uma nova concepção do que seria digno no ser humano, atacando as circunstâncias de justiça colocadas por Hume e Rawls. Isso porque, na visão de Nussbaum, não precisamos ganhar o respeito dos demais sendo produtivos, e sim pela dignidade em si das necessidades humanas. Nussbaum aponta que a sociedade está entrelaçada por um grande leque de afetos e compromissos, e somente alguns deles têm a ver com a produtividade, a qual ela considera boa e necessária, mas não a finalidade principal da vida em sociedade⁹².

Nussbaum apresenta uma visão liberal de assistência às pessoas com deficiência, ou que de alguma forma necessitem de atenção especial, em que o Estado veja essas pessoas não como uma classe à parte, mas sim como parte do todo chamado humanidade, oferecendo atenção não como se exercesse a maternidade e total tutela sobre aqueles cidadãos, mas na justa medida da assistência que necessitem para exercer a individualidade assegurada à condição humana⁹³. Pensar numa lista de direitos básicos (ou capacidades) diferenciada para quem possui alguma deficiência, na visão de Nussbaum, seria reconhecer uma separação em classes distintas de seres.

⁹⁰ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 318.

⁹¹ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 318.

⁹² NUSSBAUM, Martha C. *Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós, 2007, p. 167.

⁹³ NUSSBAUM, Martha C. *Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós, 2007, p. 221.

Se adotássemos uma lista de habilidades para o «normal» e outro para «crianças com síndrome de Down», como se fossem espécies diferentes, esta tendência infeliz seria reforçada: a implicação seria que os "normais" são indivíduos (como eles sabem perfeitamente bem, e ninguém contesta), enquanto crianças com síndrome de Down seriam seres sem nenhuma individualidade ou diversidade significativa, definidos inteiramente por suas características típicas.⁹⁴

Ao avaliar como deveriam funcionar as políticas públicas para pessoas com deficiência, Nussbaum acaba tocando questões afetas à participação social. Quando defende que deveria ser dada maior importância às “grandes seções” de sua lista de direitos, do que às “subseções concretas” de sua implementação, lança o questionamento: ainda que Sesha (Kittay, jovem com deficiência) não possa se tornar uma eleitora em potencial, deveríamos nos perguntar quais outras vias poderia haver para integrá-la politicamente e para que desenvolvesse alguma atividade política⁹⁵.

Extrapolando-se essa visão para as políticas públicas de participação social, surgem algumas questões que podem ser trabalhadas a partir da reflexão de Nussbaum. A primeira, e mais direta, seria: o que o Estado tem realizado para promover a participação social das pessoas com deficiência? Aplicativos e *websites* acessíveis contendo as normas em discussão, contratação de locais de audiências públicas com exigência de padrões de acessibilidade e contratação de intérpretes em libras são algumas medidas a serem implementadas pelo Poder Público.

Outra questão, mas que surge indiretamente, por analogia de raciocínio: ainda que um cidadão (aqui não mais se tratando especificamente das pessoas com deficiência) possua lacunas de conhecimento sobre o tema colocado em discussão pelo Poder Público, o que o Estado pode fazer para integrá-lo ao processo participativo e para que efetivamente venha a contribuir? A construção de capacidades em participação, a utilização de linguagem simples, e até mesmo a consideração da participação como um dever cívico, a merecer ausência justificada ao expediente de trabalho, por exemplo, são opções que surgem no leque do formulador.

⁹⁴ Tradução livre do original: “*Si adoptáramos una lista de capacidades para los «normales» y otra para los «niños con síndrome de Down», como si fueran una especie distinta, esta lamentable tendencia se vería reforzada: la implicación sería que los «normales» son individuos (tal como ellos saben perfectamente, y nadie se lo discute), mientras que los niños con síndrome de Down son un tipo sin ninguna individualidad ni diversidad significativa, definido enteramente por sus características típicas*”. In: NUSSBAUM, Martha C. *Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós, 2007, p. 195.

⁹⁵ NUSSBAUM, Martha C. *Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós, 2007, p. 198.

A título de exemplo da atualidade desse raciocínio, os pesquisadores da PUC-SP Luiz Eduardo Wanderley e Raquel Raichelis, citando a obra de Manuel Castells sobre o Estado Rede, que se pode definir como o Estado apto a lidar com o contexto plural e globalizado, elencam os princípios apontados por Castells para o funcionamento do modelo, dentre os quais os da descentralização, da flexibilidade, da coordenação e da participação cidadã⁹⁶. Para Castells, a sociedade em rede atua por meio de *nós* de conexão, frequentemente assimétricos⁹⁷. Quando o Estado atua para capacitar cidadãos para a participação e para comunicar suas decisões e regulamentos de forma simples e acessível, contribui para reduzir as assimetrias e aumentar a coesão dessa rede.

3. A participação pública no modelo brasileiro

Nesse contexto, necessário se faz realizar abordagem acerca da participação pública no âmbito do modelo de Estado de Bem-Estar Social, discutindo as peculiaridades do modelo brasileiro, em análise que tem por base o desenho institucional concebido na Constituição Federal de 1988. A participação social encontra ampla previsão constitucional e normativa em diversos setores da vida brasileira. Todavia, não obstante a tentativa de melhoria institucional por meio da previsão de instrumentos de participação cidadã, esta esbarra num entrave similar ao do próprio desenvolvimento econômico, do qual poderia ser uma importante ferramenta auxiliar: o déficit nos índices de educação e, por conseguinte, a falta de uma cultura cívica que estimule a participação da sociedade com relação às decisões tomadas na esfera estatal, a qual deve, todavia, ocorrer sem assembleísmos.

No campo internacional, o Brasil é signatário da *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, adotada pela XIX Cúpula Iberoamericana de Chefes de Estado e de Governo, em Estoril, Portugal, 30 de novembro e 1º de dezembro de 2009. A cláusula 10 da Carta apresenta os princípios da participação social na gestão pública, a serem observados pelos Países signatários.

10. A participação cidadã na gestão pública é baseada nos seguintes princípios:

a. Constitucionalização: os Estados Ibero-americanos buscarão constitucionalizar o reconhecimento do direito à participação do cidadão na

⁹⁶ WANDERLEY, Luiz Eduardo W., RAICHELIS, Raquel. *Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional*. Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, v.25, n.78 (jul. 2004), p. 5-32.

⁹⁷ CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 6ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

gestão pública e regularão os mecanismos, procedimentos e garantias que ele requer.

b. Igualdade: a participação do cidadão na gestão pública é um direito de todo cidadão, portanto os Estados ibero-americanos devem estabelecer as garantias necessárias para que ela seja exercida em igualdade de condições.

c. Autonomia: a participação cidadã na gestão pública, para ser assumida como um direito dos cidadãos, deve ser exercida com total autonomia dos atores sociais.

d. Gratuidade: para que o cidadão possa exercer efetivamente seu direito de participação na gestão pública, ele deve ser gratuito.

e. Institucionalização: o poder público promoverá a criação, manutenção e correto funcionamento das instituições e mecanismos que possibilitem o exercício do direito de participação cidadã na gestão pública, respeitando a existência de espaços e mecanismos de participação informal e espontânea.

F. Corresponsabilidade social: a participação cidadã é corresponsabilidade dos poderes públicos e dos cidadãos e cidadãs.

g. Respeito à diversidade e não discriminação: nos processos de participação cidadã na gestão pública, devem ser respeitadas as particularidades, características e necessidades dos povos indígenas e afrodescendentes, bem como de qualquer outro grupo populacional, social e culturalmente diverso.

h. Adaptação tecnológica: com o objetivo de aumentar a qualidade, acessibilidade e eficácia da participação cidadã na gestão pública, os poderes públicos promoverão a adaptação e universalização do acesso às novas tecnologias de informação e comunicação como ferramentas de participação de cidadãos e cidadãs.^{98 99}

⁹⁸ Tradução livre. No original: “10. La participación ciudadana en la gestión pública se basa en los principios siguientes: a. Constitucionalización: los Estados iberoamericanos procurarán constitucionalizar el reconocimiento del derecho de participación ciudadana en la gestión pública y regularán los mecanismos, procedimientos y garantías que éste requiere. b. Igualdad: la participación ciudadana en la gestión pública es un derecho de cada ciudadano y ciudadana, por lo que los Estados iberoamericanos deben establecer las garantías necesarias para que sea ejercido en igualdad de condiciones. c. Autonomía: la participación ciudadana en la gestión pública, para ser asumida como derecho de los ciudadanos y las ciudadanas, debe ejercerse con total autonomía de los actores sociales. d. Gratuidad: para que los ciudadanos y las ciudadanas puedan ejercer efectivamente su derecho de participación en la gestión pública, ésta tiene que ser gratuita. e. Institucionalización: los poderes públicos promoverán la creación, mantenimiento y correcto funcionamiento de las instituciones y mecanismos que hagan posible el ejercicio del derecho de participación ciudadana en la gestión pública, respetando la existencia de espacios y mecanismos de participación informal y espontánea. f. Corresponsabilidad social: la participación ciudadana es corresponsabilidad de los poderes públicos y de los ciudadanos y las ciudadanas. g. Respeto a la diversidad y no discriminación: en los procesos de participación ciudadana en la gestión pública se deberán respetar las particularidades, características y necesidades de los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como de cualquier otro grupo poblacional, social y culturalmente diverso. h. Adecuación tecnológica: con el fin de incrementar la calidad, accesibilidad y eficacia de la participación ciudadana en la gestión pública, los poderes públicos promoverán la adaptación y la universalización del acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación como herramientas para la participación de los ciudadanos y las ciudadanas.”

⁹⁹ CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO – CLAD. *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Lisboa: XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 2009.

Em artigo que trata da diferença entre controle social e participação social, Carlos Ayres Britto afirma que controle é uma espécie de fiscalização que recai sobre o poder, sobre o governo, para se verificar “até que ponto as autoridades públicas são cumpridoras dos seus deveres para com as pessoas humanas, as associações e a coletividade em geral”¹⁰⁰. Para Carlos Ayres Britto, seja qual for a maneira pela qual o controle se manifeste, o objetivo do particular, no caso do controle social, é desfrutar de situação jurídica ativa contra o Poder Público. Nesse caso, não há interesse do cidadão em querer formar a vontade do Estado, mas sim impor sua vontade, na condição de particular, ao Poder Público, exigindo prestação de contas ou responsabilização¹⁰¹. No caso do controle social, o privado apenas peticiona, mas não forma a vontade do Poder Público.

Por sua vez, a participação popular consistiria em poder político, existente com a pessoa privada, individual ou associadamente, exercendo o poder de elaborar norma jurídica estatal, imputável à autoria e ao dever de acatamento de toda a coletividade. Carlos Ayres Britto aponta que logo no artigo introdutório da Constituição Federal, quando este assinala que o Brasil é um “Estado Democrático de Direito”, está selada a necessária vinculação com a participação popular. Parafraseia Raymundo Faoro, que vê nessa expressão um estado social baseado em liberdades positivas, não só as liberdades negativas do estado liberal¹⁰². E prossegue:

Já no campo da produção de atos administrativos, tudo começa com o seguinte versículo: “É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação” (art. 10). Sendo importante observar, nesta passagem, algo que se vai repetir algumas vezes: a Constituição enlaça o vocábulo “participação” a um termo denotador de ingerência decisória da parte privada, como “deliberação”, “gestão”, “soberania”, “diretrizes”, “formulação das políticas e no controle”, de que servem de ancoradouro os arts. 7º (inciso XI), 14 (caput), 194 (inciso VII), 198 (caput), 204 (inciso II) e 206 (inciso VI).¹⁰³

¹⁰⁰ BRITTO, Carlos Ayres. *Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”*. Revista de Direito Administrativo FGV, Rio de Janeiro, v. 189, p. 114-122, jul. 1992, p. 115. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45286>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

¹⁰¹ BRITTO, Carlos Ayres. *Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”*. Revista de Direito Administrativo FGV, Rio de Janeiro, v. 189, p. 114-122, jul. 1992, p. 116. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45286>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

¹⁰² Como visto anteriormente neste trabalho, em sentido semelhante, Jürgen Habermas aborda com propriedade a relação entre a participação e o *welfare state*, quando delineia a transição do modelo de esfera pública do Estado Liberal para o do Estado de Bem-Estar Social.

¹⁰³ BRITTO, Carlos Ayres. *Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”*. Revista de Direito Administrativo FGV, Rio de Janeiro, v. 189, p. 114-122, jul. 1992, p. 120. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45286>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

Carlos Ayres Britto afirma ainda que a participação popular não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas obriga o Estado a elaborar o seu Direito em parceria com os particulares, sendo essa maneira conjunta “de trabalhar o fenômeno jurídico, no plano da sua criação, que se pode entender a locução ‘Estado democrático’, que consta do preâmbulo da Constituição Federal, como equivalente a ‘Estado participativo’”¹⁰⁴. Quando aborda a participação social no âmbito do arcabouço jurídico brasileiro, Maria Sylvia Zanella Di Pietro assinala que o princípio da participação popular na gestão e no controle da gestão pública é próprio do ideal de Estado Democrático de Direito, decorrendo de diversas normas garantidoras da participação popular nos diversos setores da Administração Pública¹⁰⁵.

São exemplos de iniciativas voltadas à participação social e já internalizadas no ordenamento jurídico brasileiro a realização de audiências e consultas públicas, o orçamento participativo, os conselhos de consumidores e de políticas públicas e as garantias previstas na Constituição Federal e na legislação ordinária, a exemplo das previstas na Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública¹⁰⁶.

No campo do Direito Administrativo, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações), estabelece, em seu art. 39, a necessidade de realização de audiência pública no início do processo, quando o valor estimado para a licitação ou conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas seja superior a 100 vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" da Lei¹⁰⁷, devendo a audiência ocorrer com antecedência mínima de 15 dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, podendo se manifestar quaisquer interessados¹⁰⁸.

¹⁰⁴ BRITTO, Carlos Ayres. *Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular"*. Revista de Direito Administrativo FGV, Rio de Janeiro, v. 189, p. 114-122, jul. 1992, p. 120. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45286>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

¹⁰⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 611.

¹⁰⁶ BRASIL. *Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017*. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm>. Acesso em: 25 jan. 2021.

¹⁰⁷ O art. 23, inciso I, alínea “c” estabelece o valor a partir do qual deve necessariamente ocorrer a modalidade concorrência, em obras e serviços de engenharia: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais). Por meio do Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018, o valor foi atualizado para acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais). Ou seja, atualmente, o processo licitatório deve iniciar necessariamente por meio de audiência pública quando seu valor for superior a R\$ 330.000.000,00 (trezentos e trinta milhões de reais).

¹⁰⁸ BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 27 jan. 2021.

A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei do Processo Administrativo Federal) traz, em seu art. 31, a previsão de que, sendo a matéria do processo de interesse geral, possa o órgão competente, por meio de despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, desde que não haja prejuízos para a parte interessada. O § 2º do dispositivo esclarece que o comparecimento à consulta pública não confere de imediato a condição de interessado do processo, mas assegura o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum para as alegações que sejam iguais em sua essência¹⁰⁹.

Os artigos seguintes também tratam da participação no processo administrativo: o art. 32 prevê as audiências públicas nos processos administrativos sobre matéria relevante, a juízo da autoridade competente. O art. 33 permite o estabelecimento de outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de entidades da sociedade civil. E o art. 34 assinala que os resultados de quaisquer desses instrumentos devem ser devidamente apresentados pela Administração, com a indicação do procedimento adotado.

Pode-se mencionar ainda a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), regramento essencial do Direito Urbanístico brasileiro, que em seu art. 40, § 4º, o qual trata da participação social na elaboração e fiscalização do plano diretor, assinala:

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.¹¹⁰

Paulo Afonso Cavichioli Carmona, ao abordar o planejamento previsto no Estatuto da Cidade, sustenta que “não basta o planejamento pura e simplesmente. Ele deve ser participativo, por expressa determinação constitucional (art. 29, XII)”¹¹¹, fazendo referência ao dispositivo da Carta Magna que trata da participação das associações representativas no planejamento

¹⁰⁹ BRASIL. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em 27 jan. 2021.

¹¹⁰ BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.

¹¹¹ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Violência x cidade: o papel do Direito Urbanístico na violência urbana*. São Paulo: Marcial Pons, Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014, p. 54.

municipal. No mesmo sentido, José Roberto Pimenta Oliveira destaca que, na elaboração e revisão dos planos, deve ser assegurada a participação social, por meio de procedimento que assegure a ampla divulgação, acompanhada dos estudos respectivos; recebimento de sugestões e críticas por meio de consulta ou audiência pública; e análise e opinião do órgão colegiado, quando previsto na legislação do titular¹¹².

Dentre os dispositivos da Constituição Federal dedicados à participação da sociedade na gestão pública, está prevista a participação social em questões ambientais, a exemplo do inciso LXXIII do art. 5º, o qual assinala que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus de sucumbência. Na seção específica dedicada ao meio ambiente, consta a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, na forma da lei, ao qual se dará publicidade (art. 225, IV); e a promoção da educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (art. 225, VI)¹¹³. A propósito, o arcabouço normativo em termos de participação ambiental é um dos exemplos de que a participação no Brasil é consideravelmente consolidada nas questões sociais, ou de impacto social, como é a questão ambiental. O quadro a seguir sintetiza os principais dispositivos de participação na legislação específica.

¹¹² OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *O planejamento do serviço público de saneamento básico na Lei nº 11.445/2007 e no Decreto nº 7.217/2010*. In: Estudos sobre o marco regulatório de saneamento básico no Brasil. OLIVEIRA, José Roberto Pimenta, DAL POZZO, Augusto Neves (coords.). Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 235 e 255.

¹¹³ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.

Quadro 1 – Principais dispositivos sobre participação na seara ambiental

Normativo	Previsão sobre participação social
Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 alterada pela Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990 (Política Nacional do Meio Ambiente)	a) Estabelece como um dos princípios da Política a educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente (art. 2º, inciso X) ¹¹⁴ . b) Institui o Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, órgão consultivo e deliberativo, com a finalidade de propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e deliberar sobre normas e padrões adequados ao equilíbrio ambiental ¹¹⁵ .
Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH)	a) Prevê como um dos fundamentos da Política a descentralização da gestão dos recursos hídricos, mediante a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (art. 1º, VI). b) Dispõe que a participação nos Comitês de Bacia Hidrográfica deve contemplar representantes dos usuários e de entidades da sociedade civil que tenham atuação na bacia (art. 39, incisos IV e V) ¹¹⁶ .
Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009 (Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC)	a) Estabelece que a PNMC deve observar, entre outros princípios, o da participação cidadã (art. 3º, caput). b) Dispõe que a PNMC visará à implementação de medidas com a participação e a colaboração dos agentes econômicos e sociais interessados, especialmente os vulneráveis aos seus efeitos adversos (art. 4º, inciso V) ¹¹⁷ .

Fonte: elaboração própria.

Como salientam Frederico Barbosa da Silva, Luciana Jaccoud e Nathalie Beghin, a construção ou reconstrução dos conselhos nacionais de políticas sociais a partir da Constituição Federal de 1988 surgiu como resposta ao padrão de relação Estado-sociedade preponderante até aquele momento no País, tendo como características a falta de acesso dos cidadãos ao processo decisório e a ineficiência do aparato estatal. Dessa forma, com diferentes conformações e arranjos institucionais, nove conselhos da área social foram instituídos no

¹¹⁴ BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 25 jan. 2021.

¹¹⁵ BRASIL. *Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990*. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8028.htm>. Acesso em: 27 jan. 2021.

¹¹⁶ BRASIL. *Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997*. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Acesso em 25 jan. 2021.

¹¹⁷ BRASIL. *Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em: 25 jan. 2021.

âmbito do Poder Executivo: Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Conselho Nacional da Saúde (CNS), Conselho Nacional da Previdência Social (CNPS), Conselho das Cidades (CC), Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), e Conselho Curador do FGTS¹¹⁸.

Os mesmos autores apontam que uma consequência importante das modalidades de participação asseguradas na Constituição de 1988 e consolidadas a partir da década de 1990 é a sua adoção institucional como procedimento padrão inerente ao Sistema Brasileiro de Proteção Social – SBPS¹¹⁹. Entretanto, apesar da ampla previsão de participação social na legislação brasileira, o funcionamento e efetiva participação da sociedade nesses espaços pode enfrentar obstáculos. Como aponta Roberto Rocha C. Pires, essas instâncias, apesar de institucionalizadas, são espaços marcados por tensões e limitações em seu funcionamento cotidiano.

Em alguns casos, instituições participativas têm papel apenas consultivo e carecem de empoderamento legal para transformar decisões coletivas em medidas concretas de gestão. Em muitas outras instâncias, prevalecem assimetrias de poder, informação e recursos entre os atores sociais e entre estes e os representantes governamentais, prejudicando o processo deliberativo. Há, ainda, desafios relativos à garantia da ampla representação de interesses sociais no interior das instituições participativas.¹²⁰

O Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, instituiu a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, encontrando forte resistência de setores políticos e da opinião pública, que chegaram a enxergar na norma resquícios de autoritarismo comunista, que poderia resultar na tomada de repartições públicas por cidadãos despreparados para a tomada de decisões técnicas. Interessante mencionar que o decreto não faz qualquer remissão a integrantes de partido A ou B, de militantes desta ou daquela corrente, mas sim faz referência a “representantes eleitos ou indicados pela sociedade

¹¹⁸ SILVA, Frederico Barbosa da, JACCOUD, Luciana, BEGHIN, Nathalie. *Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias*. In: JACCOUD, Luciana (org.) *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005, p. 381.

¹¹⁹ SILVA, Frederico Barbosa da, JACCOUD, Luciana, BEGHIN, Nathalie. *Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias*. In: JACCOUD, Luciana (org.) *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005, p. 402.

¹²⁰ PIRES, Roberto Rocha C. *Introdução*. In: SILVA, Eduardo Moreira da, SOARES, Leonardo Barros (orgs.). *Políticas públicas e formas societárias de participação*. Belo Horizonte: UFMG, 2013, p. 12.

civil”¹²¹. Não possuindo coloração partidária, a participação é requisito fundamental para uma gestão pública eficiente, seja ela capitaneada por partidos de esquerda, centro ou direita. O Decreto acabou sendo revogado em 2019 pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que visou a extinção de colegiados da Administração Pública Federal¹²², conforme mencionado na introdução deste trabalho.

O referido Decreto foi enxergado pela opinião pública como materialização jurídica do encaminhamento político-governamental no sentido de enfraquecer as estruturas institucionais de participação pública existentes na Administração Pública brasileira. Ilona Szabó afirma ser o espaço cívico o lócus de ocorrência das interações entre a sociedade civil, com seus diversos atores, e os governos, “o que nas democracias representativas tende a contribuir para uma tomada de decisão mais informada, inclusiva e responsável”¹²³. Para a autora, o fechamento do espaço cívico é um fenômeno vivido não apenas no Brasil, e capaz de comprometer a efetividade e a qualidade das políticas públicas e a capacidade dos cidadãos de responsabilizar os políticos e gestores públicos¹²⁴.

Poder-se-ia cogitar ser essa uma estratégia para levar o público a uma participação prioritariamente por meio de redes sociais, meio que foi importante para a chegada ao poder do atual Presidente da República, Jair Bolsonaro. Todavia, fosse essa a intenção, sofreu um importante revés por meio da Decisão de 13 de junho de 2019, em sede de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.121/2019, por meio da qual o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu que o Poder Executivo não poderá extinguir, com base em ato unilateral, como previsto por meio do Decreto nº 9.759/2019, conselhos e colegiados que possuam previsão legal¹²⁵. Não obstante, a extinção do que se pretendia ser um sistema estruturado na Administração Pública Federal com vistas à participação social certamente causa impacto, ainda que moral, nas demais formas de participação social existentes.

¹²¹ BRASIL. *Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014 (revogado)*. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 27 jan. 2021.

¹²² BRASIL. *Decreto nº 9.759, de 2019, de 11 de abril de 2019*. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm>. Acesso em: 20 jan. 2021.

¹²³ SZABÓ, Ilona. *A defesa do espaço cívico*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2020, p. 19.

¹²⁴ SZABÓ, Ilona. *A defesa do espaço cívico*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2020, p. 23.

¹²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.121, de 22.04.2019*. Decisão de 13 de junho de 2019 sobre Medida Cautelar. Relator: Ministro Marco Aurélio. Publicação: DJE n. 130, de 17 jun. 2019.

A repercussão pública negativa acerca de um possível desestímulo à participação social acabou por arrefecer movimentos nesse sentido. O Governo Federal acabou por transformar a comunidade Participa.br, criada em 2014, com aspecto de fórum de discussões e design pouco elaborado, na moderna plataforma Participa Mais Brasil, a cargo da Secretaria de Governo da Presidência da República, que visa reunir num único portal as oportunidades de participação social por meio de consultas e audiências públicas nos diversos órgãos da Administração Pública Federal. Na plataforma, é possível checar as consultas públicas em aberto e a agenda de sessões de audiências públicas, responder a enquetes rápidas ou a pedidos de sugestões promovidos pelos órgãos, bem como conhecer as competências e atribuições dos conselhos de políticas públicas existentes¹²⁶.

¹²⁶ BRASIL. Presidência da República. *Participa Mais Brasil* (2020). Website. Disponível em: < <https://www.gov.br/participamaisbrasil/>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

CAPÍTULO III PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E REGULAÇÃO

A participação pública é inerente ao modelo de regulação, uma vez ser necessário contemplar a ótica da sociedade, destinatária e usuária do serviço público regulado, como forma de se verificar o adequado funcionamento do modelo, que muito além de atender a uma exigência de mercado, vem atender a uma demanda da população pela melhor prestação de serviços públicos, em nível mundial. Exemplo disso é o fato de a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, em sua Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança, de 2012, destacar como segunda principal orientação aos governos nacionais em assuntos de regulação, a necessidade de participação no processo regulatório:

2. Respeitar os princípios de um governo aberto, incluindo transparência e participação no processo regulatório para garantir que a regulação sirva ao interesse público e para que seja informado das necessidades legítimas dos interessados e das partes afetadas pela regulação. Isto inclui a oferta de canais efetivos (incluindo *online*), para que o público possa contribuir para o processo de preparação de propostas regulatórias e para a qualidade da análise técnica. Os governos devem assegurar que regulações sejam compreensíveis e claras e que as partes possam facilmente compreender seus direitos e obrigações.¹²⁷

Essa recomendação implica aos governos buscar compromisso com a participação efetiva da sociedade no processo decisório de seus entes reguladores. A associação entre participação e regulação é intrínseca ao modelo de Agências Reguladoras que foi adotado no Brasil. Entretanto, a assimilação desse modelo não foi isenta de dores na população, que não conseguia identificar adequadamente nas Agências Reguladoras o papel de aliadas dos consumidores. Ao contrário, desde a época da implantação do modelo até os dias atuais, há consumidores que enxergam essas autarquias como algozes de seu bem-estar.

De acordo com Teresa Liporace, em artigo sobre os desafios da regulação no campo da participação social, os órgãos de defesa do consumidor, durante os primeiros anos de implantação do modelo brasileiro de Agências Reguladoras, dedicaram grande parte da sua capacidade a atender consumidores prejudicados pelas empresas prestadoras de serviços regulados, faltando, ao mesmo tempo, a devida clareza para os cidadãos sobre quais funções deveriam ser exercidas pelas Agências.

¹²⁷ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Recomendação do Conselho Sobre Política Regulatória e Governança*. Paris, 2012.

O novo modelo de regulação no Brasil, que conferiu às agências prerrogativas especiais de autonomia e desenho institucional diferenciado, também procurou assegurar mecanismos de transparência e de controle social nos seus processos decisórios. Foram instituídos espaços para o exercício do controle social por meio de Audiências e Consultas Públicas, Ouvidoria, Conselhos e outras instâncias de participação. Tais mecanismos visavam assegurar os direitos do cidadão junto às concessionárias de serviço público numa nova perspectiva de envolvimento do usuário frente às atividades do Estado. No entanto, a ausência de definição de critérios mínimos para o atendimento aos requisitos de transparência e participação social provocou uma grande distorção no processo de consolidação desse modelo, ocasionando graves problemas ao cidadão. Embora, conceitualmente, o processo regulatório esteja aberto à participação dos agentes impactados por ele – setor regulado e consumidores –, na prática, a inserção desses atores é completamente desbalanceada.¹²⁸

Para Gabriela Azevedo Campos Sales, o risco de retrocesso causado por um eventual insulamento burocrático dos órgãos de regulação pode ser atenuado “por meio da instituição de modelos normativos que favoreçam a participação popular em seus processos decisórios e direcionem a busca pelo desenvolvimento econômico”¹²⁹. Nesse sentido, é importante compreender o contexto da reforma gerencial e do consequente surgimento das Agências Reguladoras no País, bem como a maneira em que foi concebida e estruturada a participação pública na regulação em nível federal, verificando como a participação social faz parte inerente do modelo de regulação implantado no Brasil, não somente como boa prática de empoderamento cidadão, mas também como forma de compensar o *déficit democrático*, expressão utilizada por diversos autores para se referir à situação gerada pelo fato de os dirigentes dessas autarquias, que detêm poder de elaboração de normativos, não serem eleitos pela população.

1. A reforma gerencial do Estado Brasileiro e o surgimento das Agências Reguladoras

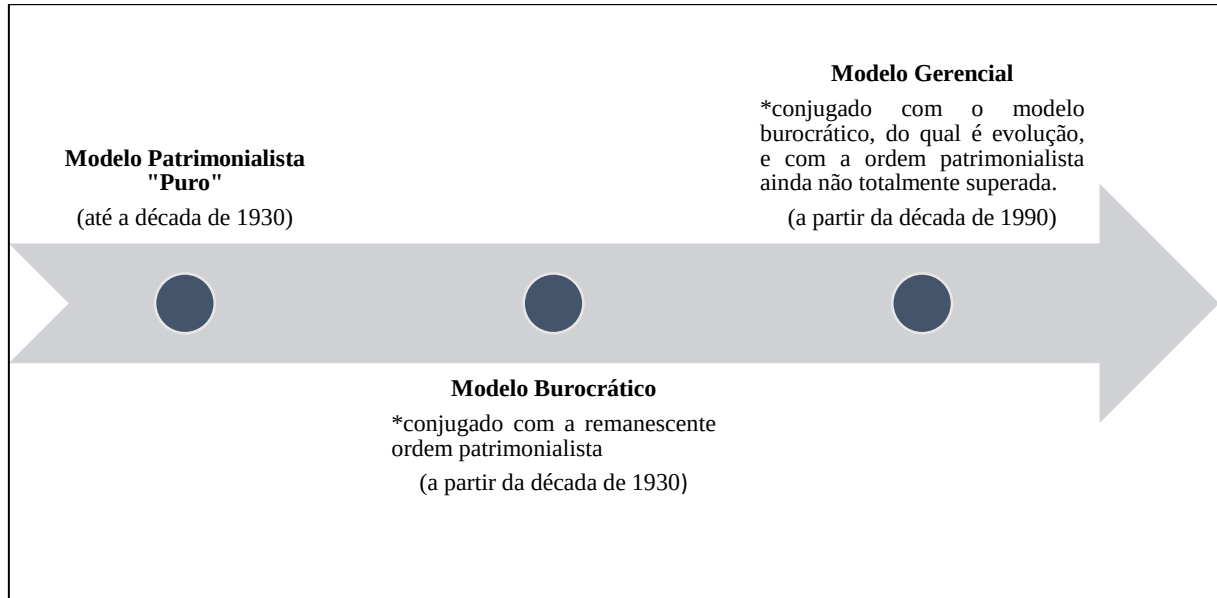
As reformas administrativas foram recorrentemente utilizadas por diferentes governos, como instrumentos para melhorar a prestação dos serviços públicos e garantir mais eficiência ao Estado. Sucessivas alterações institucionais buscaram ao longo da história eliminar, ou ao menos mitigar, os efeitos do patrimonialismo, definido por José Reinaldo de Lima Lopes, como

¹²⁸ LIPORACE, Teresa D. *Perspectivas e desafios à participação social na regulação*. In: PROENÇA, Jadir Dias, PRADO, Carlos Eduardo Resende (orgs.). *Melhoria da regulação no Brasil: o papel da participação e do controle social*. Brasília: Presidência da República, 2011, p. 195.

¹²⁹ SALES, Gabriela Azevedo Campos. *Agências Reguladoras Brasileiras: estrutura, função normativa e mecanismos de controle*. 2002, 94f. Faculdade de Direito da USP (Monografia), 2002, p. 51.

sistema que “entende o cargo como uma distinção ou um dom recebido do senhor e do rei”¹³⁰. No gráfico abaixo, é possível verificar a evolução dos modelos de administração pública.

Gráfico 1 – Evolução temporal dos modelos de Administração Pública no Brasil



Fonte: elaboração própria.

No modelo de administração pública patrimonial, o direito ao exercício de funções públicas está intimamente ligado à proximidade com os detentores do poder político estatal, e com os detentores do poder econômico privado, cuja relação com os primeiros – ora de proximidade ou de execução direta da atividade política, ora de confronto – acaba por contribuir para uma precária organização dos serviços públicos e para sua utilização com finalidades privadas, em benefício maior desses atores do que da sociedade.

Um grande marco para a adoção de uma modelo profissional de administração, ou administração pública burocrática, voltado a um serviço público estruturado em processos e dotado de maior organização, foi a criação, em 1936, do Conselho Federal do Serviço Público Civil, substituído, em 1938, pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Seguiu-se um longo período no qual o discurso de profissionalização a Administração Pública foi sempre intrinsecamente ligado ao desenvolvimento nacional. A esse respeito, assinala Francisco Heidemann:

¹³⁰ LOPES, José Reinaldo de Lima. *O direito na história: lições introdutórias*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 215.

[...] desde a década de 1950, uma outra visão veio se incorporar ao quadro brasileiro da administração pública. Em vez da preocupação exclusiva com a gestão da "máquina administrativa", emerge o foco nas políticas de governo a serem geridas com o concurso da estrutura administrativa estabelecida para resolver ou, pelo menos, minorar os problemas sociais, global ou setorialmente especificados. Segundo a nova perspectiva, as repartições públicas são concebidas como um meio logístico para operar a prestação dos serviços preconizados nas políticas eleitas; as repartições passam a ser vistas como prestadoras de serviços¹³¹.

Diversos outros autores ao longo dos anos estudaram o desenvolvimento econômico, analisando as razões para o seu alcance pelas razões mais avançadas e as lacunas que impediram outras nações de se desenvolverem. No campo estruturalista latino-americano, destacaram-se os estudos de Raúl Prebisch e Celso Furtado, fundadores da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, órgão das Nações Unidas.

Não por coincidência, um dos principais motes utilizado pela Administração Pública nas nações latino-americanas, especialmente no Brasil, foi a pauta da Administração voltada para o desenvolvimento econômico. É possível citar a esse respeito a criação, em 1972, do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD, por iniciativa de México, Peru e Venezuela, respaldada pela Resolução 2845, da XXVI Assembleia Geral das Nações Unidas, com a ideia de estabelecer uma entidade regional voltada à modernização das administrações públicas, fator estratégico para o desenvolvimento econômico e social¹³².

Para Celso Furtado, o processo de integração econômica das diversas regiões do Brasil exigiria a ruptura de formas arcaicas de aproveitamento de recursos nas regiões menos desenvolvidas, ao tempo em que requereria uma visão de conjunto do aproveitamento de recursos e fatores no País¹³³. Em sua atuação no Poder Executivo, uma das formas de operacionalizar a receita de desenvolvimento que previu foi a criação de uma estrutura burocrática com a finalidade de trabalhar pela redução da desigualdade regional. Furtado foi autor dos estudos que deram origem à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, da qual foi o primeiro Superintendente, ainda no governo de Juscelino Kubitschek, após ser Diretor

¹³¹ HEIDEMANN, Francisco G. *Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento*. In: HEIDEMANN, Francisco G., SALM, José Francisco (orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UnB, 2009, p. 31.

¹³² CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO – CLAD. *Website*. Disponível em: <<http://www.clad.org>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

¹³³ FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE e antes de se tornar Ministro do Planejamento no governo João Goulart.

Os governos que se sucederam estenderam a criação de estruturas de desenvolvimento regional como a Sudene, a exemplo da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, criada no governo Castelo Branco, e a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO, criada no governo Costa e Silva, ambas sucedendo estruturas previamente existentes em outras administrações de cunho desenvolvimentista. Cabia a essas estruturas a administração de fundos regionais de desenvolvimento e o fomento ao desenvolvimento de suas regiões. Não obstante avanços pontuais alcançados, permanecem até hoje sem ter logrado o resultado principal almejado em sua idealização, que seria a completa eliminação de desigualdades em termos de desenvolvimento com relação às regiões já desenvolvidas do País.

Todavia, nem o alcance do desenvolvimento econômico nacional no nível almejado, nem a transição completa da Administração Pública para o modelo eminentemente profissionalizado-burocrático ou seu sucessor, o modelo gerencial, chegaram a ocorrer, convivendo traços dos três modelos ainda nos dias atuais, o que contribuiu para o País conservar-se ainda hoje com elevados níveis de desigualdade.

A constatação das imperfeições do modelo burocrático e a crise do Estado nas décadas de 1970 e 1980 pavimentou os caminhos para a adoção do modelo gerencial em todo o mundo, e no Brasil não foi diferente. A segunda metade da década de 1990 foi o momento em que a Administração Pública brasileira deu passos firmes para a adoção do modelo. De acordo com o texto do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, a reconstrução do aparelho do Estado em bases gerenciais deveria considerar “a necessidade de equacionar as assimetrias decorrentes da persistência de aspectos patrimonialistas na administração contemporânea, bem como dos excessos formais e anacronismos do modelo burocrático tradicional”¹³⁴. Ainda de acordo com o texto do Plano Diretor, a administração pública gerencial está lastreada pelo modelo anterior (burocrático), da qual conserva alguns dos princípios básicos, como a admissão

¹³⁴ BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (1995), p. 17. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2021.

por mérito, a estruturação de carreiras, a avaliação de desempenho e o treinamento continuado¹³⁵.

Nesse cenário, a doutrina da Administração Pública passou a defender a ideia de privatização dos serviços que o Estado não conseguia mais prover adequadamente, reservando-lhe apenas as atividades cujo exercício lhe é exclusivo, como polícia, diplomacia, definição do orçamento público, arrecadação. Esse modelo inicial, chamado gerencial puro, foi sofrendo ponderações ao longo do tempo, passando a contemplar, a depender do estudo, um Estado menos ou mais robusto, ora mais provedor, ora com traços de regulador, mas sempre conservando uma perspectiva de responsável direto pela política nacional de bem-estar.

Segundo Luiz Carlos Bresser-Pereira, as características da administração pública gerencial podem ser resumidas em descentralização política, descentralização administrativa, redução de níveis hierárquicos, pressuposto da “confiança limitada”, em lugar da “desconfiança total” no gestor público, controle por resultados dos processos administrativos e administração com foco no atendimento às necessidades do cidadão¹³⁶. A execução direta foi dando lugar à privatização de parte do setor produtivo estatal e foram criadas agências reguladoras, com autonomia, para assegurar a qualidade da prestação, nesse novo cenário, dos serviços de telecomunicações, energia elétrica, petróleo e combustíveis, transportes, vigilância sanitária, saúde suplementar, recursos hídricos e cinema.

Alketa Peci e Alexandre Sérgio Alves Vieira destacam que, entre os diversos fatores que motivaram a delegação das atividades regulatórias para agências reguladoras, estão a necessidade de se conferir maior credibilidade e garantia para contratos de longo prazo, a exemplo dos ajustes que regem o setor de infraestrutura; a transferência de responsabilidade sobre decisões sensíveis para órgãos técnicos; a expertise dos reguladores e sua menor permeabilidade a pressões políticas, que garantiriam o funcionamento dos setores com maior neutralidade. Apesar dessa visão ideal, aqueles autores apontam que, na prática, além do risco de captura pelo mercado, observa-se o risco de captura política, uma vez que parcela dos cargos de diretores das agências reguladoras é preenchida por negociações que permeiam as relações dos poderes Executivo e Legislativo, em lugar de critérios eminentemente técnicos. Além disso,

¹³⁵ BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (1995). Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2021.

¹³⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da Administração Pública Burocrática à Gerencial*. Revista do Serviço Público, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996, p. 6. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2021.

a própria burocracia pode capturar cargos diretivos das agências, e, pode-se cogitar que até mesmo grupos de consumidores mais articulados, a exemplo de grandes consumidores industriais do setor de energia elétrica, poderiam ter capital para influenciar as decisões regulatórias¹³⁷.

O modelo gerencial, além da criação das agências reguladoras, se baseou ainda na instituição de figuras de cooperação entre iniciativa privada e poder público, bem como no estabelecimento de diretrizes de responsabilização dos gestores públicos e de participação da sociedade civil na gestão pública, tendo como norte a busca da eficiência. Esse valor foi acrescentado aos dispositivos constitucionais sobre serviço público com o advento da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que, dentre as modificações de princípios e normas referentes à Administração Pública, deu a seguinte redação ao caput do art. 37:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e *eficiência* e, também, ao seguinte:¹³⁸ (grifo nosso)

Como visto, a implantação do modelo de agências reguladoras no Brasil pretendia ser uma ferramenta para a implantação dos objetivos do modelo de gerencial de Administração Pública, com o Estado deixando de participar como agente em determinadas atividades econômicas não-exclusivas, e se dedicando à regulação desses setores econômicos por meio das agências. Nesses setores, especialmente os de infraestrutura, onde não havia recursos para investimento estatal, passou-se a execução dos serviços ao mercado, e foram criadas Agências para se dedicar à regulação setorial. A seguir, é possível verificar a relação das onze Agências Reguladoras Federais criadas desde então.

¹³⁷ Peci, Alketa, VIEIRA, Alexandre Sérgio Alves. *Agências reguladoras independentes? Análise das trajetórias de carreira dos reguladores federais brasileiros*. In: NEGRI, João Alberto de, ARAÚJO, Bruno César; BACELETTE, Ricardo (orgs.). Brasília: Ipea, 2018, p. 540.

¹³⁸ BRASIL. *Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 1 fev. 2021.

Quadro 2 – Relação de Agências Reguladoras Federais

Agência	Sigla	Lei de criação
Agência Nacional de Energia Elétrica	ANEEL	Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996
Agência Nacional de Telecomunicações	Anatel	Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997
Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	ANP	Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997
Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico	ANA	Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000 (inclusão da competência sobre saneamento básico pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020)
Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Anvisa	Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999
Agência Nacional de Saúde Suplementar	ANS	Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000
Agência Nacional do Cinema	Ancine	Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001
Agência Nacional de Transportes Aquaviários	Antaq	Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001
Agência Nacional de Transportes Terrestres	ANTT	Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001
Agência Nacional de Aviação Civil	Anac	Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005
Agência Nacional de Mineração	ANM	Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017

Fonte: elaboração própria.

Entretanto, para melhor compreender o surgimento da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, agência reguladora que será estudada em maior nível de detalhe neste trabalho, é relevante conhecer os seus antecedentes no âmbito do Setor Elétrico Brasileiro, que remontam a muito antes da Reforma do Aparelho do Estado da década de 1990. O Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934, pelo qual Getúlio Vargas estabeleceu o “Código de Águas”, foi um marco na normatização, pelo Estado, do setor de energia elétrica, registrando a sua consideração como ativo de interesse estratégico nacional.

Naquele normativo foi estabelecido o regime de concessões e autorizações de empreendimentos de energia hidrelétrica, ficando sua fiscalização a cargo do Departamento Nacional de Produção Mineral, então vinculado ao Ministério da Agricultura¹³⁹. A temática da regulação e fiscalização da prestação dos serviços relacionados à energia elétrica esteve vinculada àquela pasta até a criação do Ministério de Minas e Energia – MME, por meio da Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960¹⁴⁰. Durante a reforma administrativa do Governo Collor, por meio da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, o MME foi extinto e suas atribuições foram

¹³⁹ BRASIL. *Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934 (Código de Águas)*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm>. Acesso em: 27 jan. 2021.

¹⁴⁰ BRASIL. *Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960*. Cria os Ministérios da Indústria e do Comércio e das Minas e Energia, e dá outras providências. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3782.htm>. Acesso em: 27 jan. 2021.

incorporadas pelo Ministério da Infraestrutura, que integrou também as pastas de Comunicações e Transportes¹⁴¹. Em 1992, o MME foi recriado, por meio da Lei nº 8.422, de 13 de maio de 1992, permanecendo até os dias atuais¹⁴². Em paralelo ao histórico do MME, é interessante observar a evolução organizacional que levou à consolidação, em 1997, da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.

O Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica - CNAEE, criado pelo Decreto-Lei nº 1.285, de 18 de maio de 1939, era órgão consultivo e de supervisão quanto à utilização dos recursos hidráulicos e de energia elétrica¹⁴³. Com a criação do MME, o CNAEE ficou a ele subordinado. Com a Lei nº 4.904, de 17 de dezembro de 1965, foi criado o Departamento Nacional de Águas e Energia – DNAE¹⁴⁴. Por meio do Decreto nº 63.951, de 31 de dezembro de 1968, houve a transformação do DNAE em Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE, com a incorporação das atribuições do CNAEE¹⁴⁵. Esse processo foi concluído com a edição do Decreto-Lei nº 689, de 18 de julho de 1969, que extinguiu o CNAEE¹⁴⁶. O DNAEE possuía entre as suas atribuições a supervisão, fiscalização e controle dos serviços de eletricidade.

No âmbito da Reforma do Aparelho do Estado da década de 1990, foi criada, por meio da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL¹⁴⁷, constituída com sua estrutura por meio do Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997. Restam assinalados, já no Capítulo I do referido Decreto, a finalidade da ANEEL, sua forma de atuação e obrigações no sentido de educar e informar sobre as políticas, diretrizes e

¹⁴¹ BRASIL. *Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990*. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8028.htm>. Acesso em: 27 jan. 2021.

¹⁴² BRASIL. *Lei nº 8.422, de 13 de maio de 1992*. Dispõe sobre a organização de ministérios e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8422.htm>. Acesso em: 27 jan. 2021.

¹⁴³ BRASIL. *Decreto-Lei nº 1.285, de 18 de maio de 1939*. Cria o Conselho Nacional de Águas e Energia, define suas atribuições e dá outras providências. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/norma/525189/publicacao/15709536>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

¹⁴⁴ BRASIL. *Lei nº 4.904, de 17 de dezembro de 1965*. Dispõe sobre a organização do Ministério das Minas e Energia, e dá outras providências. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4904.htm>. Acesso em 27 jan. 2021.

¹⁴⁵ BRASIL. *Decreto nº 63.951, de 31 de dezembro de 1968*. Aprova a estrutura básica do Ministério das Minas e Energia. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/norma/486583>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

¹⁴⁶ BRASIL. *Decreto-Lei nº 689, de 18 de julho de 1969*. Extingue o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, do Ministério das Minas e Energia, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0689.htm>. Acesso em: 27 jan. 2021.

¹⁴⁷ BRASIL. *Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996*. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19427cons.htm>. Acesso em: 25 jan. 2021.

regulamentos setoriais, bem como por prezar pela transparência e efetividade nas relações com a sociedade.

Art. 2º A ANEEL tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, de acordo com a legislação e em conformidade com as diretrizes e as políticas do governo federal.

Parágrafo único. A regulação e fiscalização da Agência incidirão sobre as atividades dos agentes envolvidos na produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, abrangendo aqueles com funções de execução de inventário de potenciais de energia elétrica e de coordenação de operação.

Art. 3º A ANEEL orientará a execução de suas atividades finalísticas de forma a proporcionar condições favoráveis para que o desenvolvimento do mercado de energia elétrica ocorra com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade, observando as seguintes diretrizes:

I - prevenção de potenciais conflitos, por meio de ações e canais que estabeleçam adequado relacionamento entre agentes do setor de energia elétrica e demais agentes da sociedade;

II - regulação e fiscalização realizadas com o caráter de simplicidade e pautadas na livre concorrência entre os agentes, no atendimento às necessidades dos consumidores e no pleno acesso aos serviços de energia elétrica; [...]

IV - criação de condições para a modicidade das tarifas, sem prejuízo da oferta e com ênfase na qualidade do serviço de energia elétrica; [...]

VII - educação e informação dos agentes e demais envolvidos sobre as políticas, diretrizes e regulamentos do setor de energia elétrica; [...]

IX - transparência e efetividade nas relações com a sociedade.¹⁴⁸

Dessa forma, o Decreto estabelece, com base na Lei 9.427/1996, a competência da ANEEL para dirimir conflitos entre agentes setoriais e consumidores, bem como assinala que a regulação e a fiscalização devem ser pautadas no atendimento às necessidades dos consumidores, conforme transcrito abaixo:

Art. 4º À ANEEL compete: [...]

XVI - estimular a melhoria do serviço prestado e zelar, direta e indiretamente, pela sua boa qualidade, observado, no que couber, o disposto na legislação vigente de proteção e defesa do consumidor; [...]

XVIII - estimular a organização e operacionalização dos conselhos de consumidores e comissões de fiscalização periódica compostas de representantes da ANEEL, do concessionário e dos usuários, criados pelas Leis nºs 8.631, de 4 de março de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

XIX - dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionários, permissionários, autorizados, produtores independentes e

¹⁴⁸ BRASIL. *Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997*. Constitui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2335.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.

autoprodutores, entre esses agentes e seus consumidores, bem como entre os usuários dos reservatórios de usinas hidrelétricas; [...]¹⁴⁹

O ente regulador também deve assegurar condições para a modicidade das tarifas, sem prejuízo da qualidade do serviço de energia elétrica, e exercer atribuição formativa dos agentes e consumidores, mantendo transparência e efetividade em suas relações com a sociedade. No campo organizacional, a ANEEL possui como missão “proporcionar condições favoráveis para que o mercado de energia elétrica se desenvolva com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade”¹⁵⁰. Apresenta ainda, como visão, “ser essencial para assegurar a qualidade e a sustentabilidade do serviço de energia elétrica”, e como valores: autonomia, compromisso com o interesse público, diálogo, efetividade, equilíbrio, ética, imparcialidade, isonomia, previsibilidade, simplicidade e transparência¹⁵¹. Não por acaso, o objetivo estratégico nº 7 do Planejamento Estratégico da ANEEL 2018-2021 consiste em “aprimorar a efetividade da participação pública e da comunicação com a sociedade”¹⁵².

2. Participação pública nas Agências Reguladoras

Quanto à participação social na regulação, é pacífico na doutrina que existem diferenças nos níveis de participação social na execução das políticas sociais e na regulação de setores técnicos, como o de infraestrutura: enquanto as políticas sociais são mais permeáveis à participação dos cidadãos, que têm condições de interagir diretamente sobre os assuntos de seu interesse, na regulação técnica, o linguajar técnico e a especificidade dos assuntos acabam por afastar a população de uma participação mais ativa.

Um dos problemas tidos como críticos para o alcance do desenvolvimento nacional é a hostilidade do ambiente de negócios. Fabio Giambiagi e Armando Castelar Pinheiro apontam as diversas perspectivas analisadas pelo Fórum Econômico Mundial sobre a qualidade das instituições que serviram para dar a classificação do Brasil em seu relatório *Global*

¹⁴⁹ BRASIL. Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997. Constitui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2335.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.

¹⁵⁰ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Website*. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br>. Acesso em: 29 jan. 2021.

¹⁵¹ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Website*. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br>. Acesso em: 29 jan. 2021.

¹⁵² BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Website*. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br>. Acesso em: 29 jan. 2021.

Competitiveness Report 2011/2012, das quais ao menos cinco¹⁵³ são fortemente influenciadas por uma maior cultura de participação da sociedade na Administração Pública¹⁵⁴.

Justamente como tentativa de melhoria institucional do ambiente de negócios promovida por meio da Reforma do Aparelho do Estado da década de 1990, foi prevista a participação social no âmbito das Agências Reguladoras que foram criadas naquele período. Nas leis de criação das agências houve a previsão de consulta pública previamente à tomada de decisões, quando os efeitos destas possam gerar impactos em agentes econômicos, consumidores e usuários dos serviços prestados.

Tais normas previram que a consulta pública deve perdurar por um prazo razoável, de modo a permitir a efetiva participação do usuário. Foram editados ainda normativos que determinam que as agências devem disponibilizar em página na Internet os estudos técnicos utilizados como embasamento para as propostas objeto da consulta. A maior parte das agências realizava, ainda, audiências públicas para formação de juízo e tomada de decisão sobre matérias relevantes. A exemplo da consulta pública, o material técnico de embasamento da matéria objeto da audiência deveria ser disponibilizado com antecedência na Internet.

Visava-se, assim, a promoção da integração entre Estado, agentes setoriais e sociedade. No entanto, essa participação não se dá de forma plena e efetiva no modelo atual. O que se pode verificar, em grande parte dos conselhos abertos à participação popular ou em consultas e audiências públicas de agências reguladoras, é que o jargão técnico acaba provocando o alijamento da participação do cidadão, polarizando o diálogo entre burocratas e agentes econômicos. Não falta, portanto, previsão legal, mas sim encontra-se dificuldades práticas de engajar a população nos debates.

A título de exemplo, tome-se por base o art. 2º da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Lei de Saneamento), que apresenta exigências de transparência das ações, com base em processos decisórios institucionalizados (inciso IX) e controle social (inciso X). A mesma Lei, quando trata das competências do ente regulador, em seu art. 23, destaca que este deve observar em sua atuação normativa o estabelecimento de padrões de atendimento público e mecanismos

¹⁵³ São mencionados pelos autores, entre outros quesitos: favoritismo nas decisões dos membros do governo, eficiência do aparato legal no questionamento da regulação pública, transparência das políticas públicas, desperdício nos gastos de governo, ônus da regulação pública.

¹⁵⁴ GIAMBIAGI, Fabio, PINHEIRO, Armando Castelar. *Além da euforia: riscos e lacunas do modelo brasileiro de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 220.

de participação e informação (inciso X)¹⁵⁵. Ainda a esse respeito, afirmam Irene Patrícia Nohara e Jairo Postal Jr.:

Por se tratar de programas geridos por meio de tarifas pagas pelos usuários, a participação da população na avaliação, na fiscalização e no controle (extrajudiciais) da execução da política pública de saneamento básico é medida totalmente salutar, uma vez que, além de legitimar procedimentalmente a atuação estatal, promove a reivindicação da cidadania em relação ao serviço.¹⁵⁶

Em artigo sobre a participação social como chave para a universalização do saneamento, contendo estudo de caso em comunidades de São Bernardo do Campo, os pesquisadores Marli dos Reis, Pedro Roberto Lucilla e Olivia Gavioli constataram que, apesar do arcabouço normativo prever a participação em questões de saneamento, as respostas aos questionários aplicados demonstraram certa inércia e distanciamento das situações cotidianas, a partir de repostas como: “eu voto, eu espero que alguém resolva os meus problemas”, percepção que não inclui os cidadãos no processo de transformação. Nesse sentido, sustentam que somente com o engajamento da população no uso dos instrumentos de participação será possível alcançar a universalização do saneamento básico no Brasil¹⁵⁷.

Para Teresa Liporace, existem três grandes assimetrias entre os *stakeholders* que prejudicam a participação dos cidadãos no processo regulatório: a) assimetria de informação: empresas detêm todas as informações corporativas, técnicas e comerciais referentes ao seu negócio; b) assimetria de linguagem: os termos técnicos utilizados pelas Agências Reguladoras dificultam a compreensão por parte do consumidor; e c) assimetria de oportunidades: a falta de instrumentos formais de articulação prejudica a participação dos cidadãos/consumidores na definição da agenda das Agências¹⁵⁸.

O grau de participação social em processos de audiência pública sobre regulamentos governamentais que lhe afetam guarda relação direta com o processo de construção do *capital*

¹⁵⁵ BRASIL. *Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.

¹⁵⁶ NOHARA, Irene Patrícia, POSTAL JÚNIOR, Jairo. *Perspectivas da gestão do saneamento básico no Brasil: prestação indireta e deficiências setoriais*. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 9, n. 1, jan./abr. 2018, p. 395.

¹⁵⁷ REIS, Marli dos, LUCILLA, Pedro Roberto, GAVIOLI, Olivia. *Participação social como chave para a universalização do saneamento*. Congresso ABES Fenasan, São Paulo-SP, 2017, p. 20.

¹⁵⁸ LIPORACE, Teresa D. *Perspectivas e desafios à participação social na regulação*. In: PROENÇA, Jadir Dias, PRADO, Carlos Eduardo Resende (orgs.). *Melhoria da regulação no Brasil: o papel da participação e do controle social*. Brasília: Presidência da República, 2011, p. 200.

social de uma comunidade. Antenor Demeterco Neto assinala que a participação nas agências reguladoras brasileiras é geralmente restrita às camadas privilegiadas da sociedade, priorizando-se na sistemática atual a potencialidade democrática do procedimento de produção normativa, em lugar da busca pela sua efetividade¹⁵⁹. Em trabalho publicado em 2011, Nuria Cunill Grau avalia a participação pública nas agências reguladoras brasileiras e propõe seu fortalecimento com base em três pilares: uniformização e melhoria dos procedimentos de audiências e consultas públicas nas Agências Reguladoras; empoderamento das Ouvidorias e melhoria de atuação dos Conselhos de Consumidores, sugerindo medidas para um controle social mais efetivo da atuação dos entes reguladores¹⁶⁰.

Paulo Todescan Lessa Mattos, em artigo intitulado “Regulação econômica e social e participação pública no Brasil”, apresenta dados no sentido de que o mecanismo de consultas públicas da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel vem sendo efetivamente utilizado por outros atores que não apenas associações ou empresas de telecomunicações, o que comprovaria que esse tipo de instrumento de participação possui potencial democrático para alcançar outros membros da sociedade civil na formulação de contribuições para a regulação, mitigando possíveis acessos diferenciados aos anéis burocráticos. Temas classificados pelo autor como “interesses difusos” também são trazidos por uma pluralidade de atores, não obstante a temática dos interesses empresariais ainda prevalecer na quantidade de contribuintes e contribuições. O simples fato de os interesses difusos constarem de forma significativa das contribuições nos processos decisórios da Anatel também já consistiriam em aspectos positivos dos instrumentos de participação existentes, de acordo com aquele autor¹⁶¹.

Apesar de já terem sido díspares ao longo de sua evolução, os mecanismos de participação social das Agências Reguladoras Federais foram de certa forma uniformizados com a edição da Lei 13.848/2019, de modo que atualmente todas elas contam com a publicização de suas deliberações finalísticas, a realização de consultas públicas previamente à elaboração de regulamentos, a elaboração de Análise de Impacto Regulatório e uma estrutura de ouvidoria. O que varia é o grau de sofisticação organizacional de cada um desses instrumentos e a ênfase que cada gestão das diferentes Agência dedica à aplicação e efetividade

¹⁵⁹ DEMETERCO NETO, Antenor. *Políticas públicas e participação popular: o déficit democrático nas agências reguladoras brasileiras*. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira, KLEIN, Vinicius (orgs.). *Reflexões acerca do direito empresarial e a análise econômica do direito*. 1 ed. Curitiba: GEDAI-UFPR, 2014, v. 01, p. 13.

¹⁶⁰ GRAU, Nuria Cunill. *Relatório “Control y Participación Social en la Administración Federal Brasileña: Balance y Perspectivas”*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Banco Mundial/PNUD, 2011.

¹⁶¹ MATTOS, Paulo Todescan Lessa. *Regulação econômica e social e participação pública no Brasil*. Madrid: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2014.

desses instrumentos. No capítulo seguinte, detalha-se os instrumentos de participação pública existentes na ANEEL.

CAPÍTULO IV INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL

No mundo moderno, ninguém que deseje se beneficiar do avanço tecnológico e das inovações que surgem a cada dia pode prescindir do uso da energia elétrica. O caráter estratégico desse insumo, aliado à complexidade técnica do setor que o produz e distribui, faz com que este setor seja objeto, já há pelo menos oito décadas, de estruturada e perene regulação por parte do setor público brasileiro.

Justifica-se, cada vez mais tal necessidade de intervenção estatal, seja pela essencialidade do bem, seja pelo caráter de fragilidade dos pequenos consumidores num setor de elevada complexidade técnica. Sem o Estado presente para assegurar a qualidade do atendimento ao consumidor pelos prestadores de serviço, numa situação de atual monopólio local de concessão, como o caso da distribuição de energia, poder-se-ia incorrer ainda mais em situações de recusa de atendimento ou demora para restabelecimento do fornecimento de energia, ante a análise puramente mercadológica do custo para sua realização.

A presença do Estado intermediando a relação agente setorial-consumidor incorre em custos, sem dúvidas – a máquina pública, a burocracia, o dever de prestar contas – mas que ainda se justificam diante dos riscos da má prestação de serviços e da falta de concorrência entre agentes quando se pensa no consumidor final de pequeno porte, situação em que se encontra a maioria absoluta da população brasileira.

Especificamente quanto à participação pública na Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, que dispõe de diversos mecanismos de participação previstos em norma, é válido salientar as conclusões de Joseanne Carla de Aguiar Santos, em artigo sobre os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica, segundo a qual a interação entre a agência e esse público necessita, em alguns casos, de ajustes e avanços para fortalecer seus instrumentos¹⁶².

¹⁶² SANTOS, Joseanne Carla de Aguiar. *Os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica no Brasil e sua atuação na formulação democrática da legislação para o Setor Elétrico por meio da participação em audiências públicas (2012-2013)*. In: SILVA, Eduardo Moreira da et al (org.). *Participação e Democratização das Políticas Públicas no Brasil: Conselhos e Conferências*. Belo Horizonte: UFMG, 2015, p. 55

Figura 1 – Instrumentos de participação pública na ANEEL

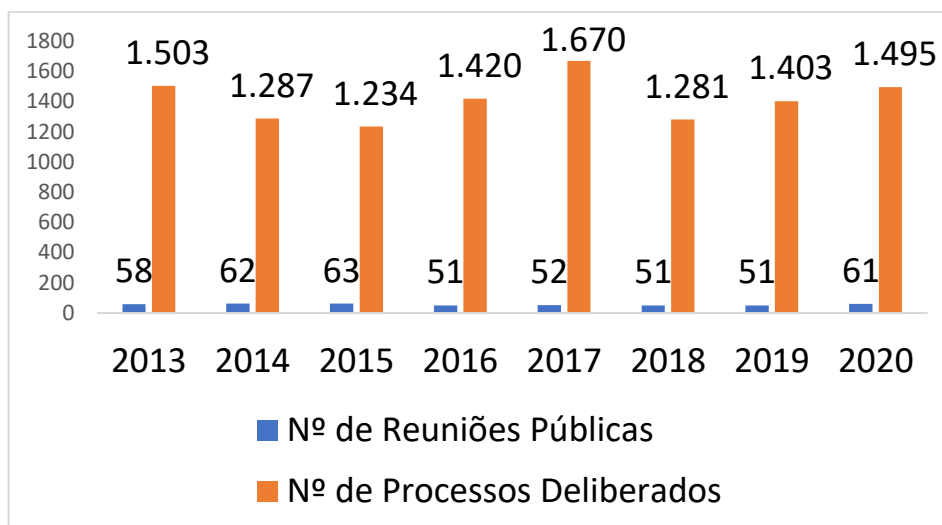


Fonte: elaboração própria.

A seguir, serão analisados cada um desses instrumentos, de modo a buscar oferecer visão geral sobre a estrutura de participação pública existente na ANEEL.

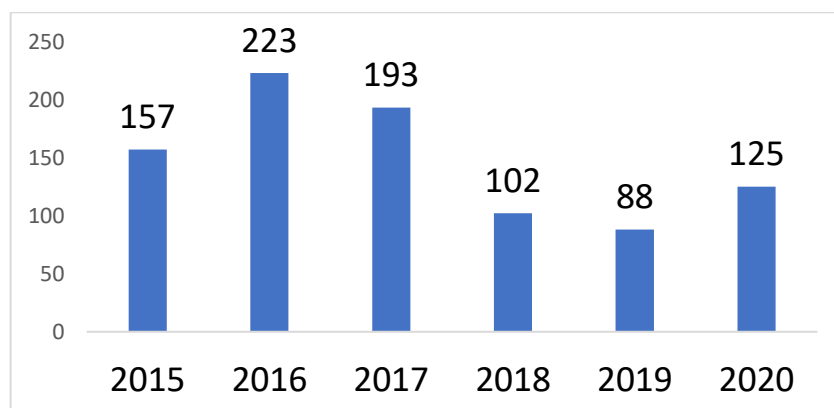
1. Reuniões Públicas de Diretoria

As Reuniões Públicas de Diretoria são sessões em que são deliberados os processos administrativos finalísticos da Agência, e consistem na mais emblemática inovação trazida pela ANEEL para o seu processo decisório ainda em seus anos iniciais de funcionamento. Muito antes das exigências nesse sentido trazidas pela Lei nº 13.848/2019, a Agência já transmitia ao vivo, via *website*, as suas deliberações, ocorridas de forma ordinária às terças-feiras, e também disponibilizava as gravações de todas as reuniões no YouTube. Nas reuniões públicas, qualquer interessado pode se manifestar por meio de sustentação oral sobre o processo, sendo usual a participação de agentes setoriais, parlamentares, conselheiros de consumidores e representantes de associações. De acordo com dados fornecidos pela Secretaria Geral da ANEEL, de 2013 a 2020, foram realizadas 449 reuniões públicas, com 11.293 processos deliberados, como é possível verificar no gráfico a seguir.

Gráfico 2 – Quantitativo de Reuniões Públicas e processos deliberados, por ano

Fonte: Secretaria Geral – ANEEL¹⁶³

Nem o contexto da pandemia de Covid-19 prejudicou a rotina de Reuniões Públicas de Diretoria, que continuaram a ser realizadas semanalmente de forma ordinária, sem prejuízo da realização de encontros extraordinários quando a urgência do tema exigia, e sem afetar a participação por meio de sustentações orais dos interessados, que passaram a poder enviar suas sustentações por meio de gravação em arquivo digital de vídeo, exibido durante a reunião. No período de 2015 a 2020, um total de 888 processos contaram com sustentações orais dos interessados.

Gráfico 3 – Quantitativo de processos com sustentações orais, por ano

Fonte: Secretaria Geral – ANEEL¹⁶⁴

¹⁶³ Foram contabilizados na situação de deliberados apenas os processos com decisão tomada, tendo sido desconsiderados os pedidos de vista e os processos retirados de pauta.

¹⁶⁴ Cada processo pode contar com mais de uma sustentação oral.

É possível constatar que o ano de 2020, já em período de pandemia, a qual impactou as atividades presenciais da Agência a partir de março de 2020, contou com número de sustentações orais superior aos dois anos anteriores, o que pode indicar que o formato de envio de sustentações orais por vídeo pode ampliar o acesso a esse instrumento a interessados de todo o País, que não necessitam mais se deslocar à sede da Agência, em Brasília, para se utilizar desse instrumento.

2. Análise de Impacto Regulatório

A ANEEL, assim como as demais Agências Reguladoras Federais, implementaram a Análise de Impacto Regulatório – AIR sob estímulo do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação da Casa Civil da Presidência da República – PRO-REG. O instrumento possui tamanha relevância e aplicabilidade que Fernando B. Meneguim e Ana Paula Andrade de Melo defendem que esse tipo de análise seja realizado não somente no âmbito das regulações, mas também durante o processo legislativo, para evitar intervenções estatais ineficazes.

Para que essas interferências gerem mais benefícios do que custos, algumas premissas devem ser seguidas. A principal delas é que a intervenção deve ser feita se houver um problema a ser resolvido, ou seja, se houver uma demanda da sociedade. No caso de o Estado editar normas sem a presença de uma questão reclamada pela sociedade, é bem provável que a intervenção acarrete efeitos colaterais indesejados, podendo inclusive gerar normatização que promoverá queda de bem-estar social.¹⁶⁵

Dentre as experiências das Agências, destacam-se a da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, pioneira na consolidação da cultura de AIR, e da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, que regulamentou a elaboração das AIR por meio da Resolução Normativa nº 540, de 12 de março de 2013. O art. 2º da Resolução Normativa assinala:

Art. 2º A AIR é o procedimento por meio do qual são providas informações sobre a necessidade e as consequências da regulação que está sendo proposta e é verificado se os benefícios potenciais da medida excedem os custos estimados, bem como se, entre todas as alternativas avaliadas para alcançar o objetivo da regulação proposta, a ação é a mais benéfica para a sociedade.¹⁶⁶

¹⁶⁵ MENEGUIM, Fernando B., MELO, Ana Paula Andrade de. *Análise de impacto para além das regulações*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas-CONLEG-Senado, 2020. Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 5 out. 2020, p. 7.

¹⁶⁶ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Resolução Normativa nº 540, de 12 de março de 2013*. Aprova a Norma de Organização ANEEL nº 40, que dispõe sobre realização de Análise de Impacto Regulatório – AIR – no âmbito da Agência. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2013540.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2021.

Em anexo à Resolução Normativa, existe formulário, a ser preenchido pelas unidades organizacionais da ANEEL responsáveis pela elaboração do regulamento, do qual devem constar, necessariamente, a identificação do problema, as justificativas para a intervenção da Agência no assunto, os objetivos almejados com a intervenção e a análise dos impactos das opções elencadas, bem como as formas de acompanhamento dos resultados.

Essa documentação é submetida a audiência pública, servindo para contribuir com o nível de informação disponível para participação pública no âmbito do ente regulador. Com a aprovação da Resolução Normativa nº 798, de 12 de dezembro de 2017, que passou a vigorar em julho de 2018 em substituição à Resolução Normativa nº 540/2013, os dispositivos da norma foram aprimorados, prevendo agora a disponibilização de AIR em audiência pública anteriormente à disponibilização da minuta de ato normativo, bem como a avaliação de resultado regulatório, que prevê a avaliação de resultados dos normativos adotados ou alterados no tocante ao alcance de seus objetivos e ao impacto de sua implementação junto ao mercado e à sociedade.

A Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Lei da Liberdade Econômica), em seu art. 5º, e a Lei nº 13.848/2019 (Nova Lei Geral das Agências Reguladoras), em seu art. 6º, determinaram que as propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo. Esse instrumento de análise foi regulamentado pelo Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que assinala:

Art. 8º O relatório de AIR poderá ser objeto de participação social específica realizada antes da decisão sobre a melhor alternativa para enfrentar o problema regulatório identificado e antes da elaboração de eventual minuta de ato normativo a ser editado.

Art. 9º Na hipótese de o órgão ou a entidade competente optar, após a conclusão da AIR, pela edição, alteração ou revogação de ato normativo para enfrentamento do problema regulatório identificado, o texto preliminar da proposta de ato normativo poderá ser objeto de consulta pública ou de consulta aos segmentos sociais diretamente afetados pela norma.

Parágrafo único. A realização de consulta pública será obrigatória na hipótese do art. 9º da Lei nº 13.848, de 2019.¹⁶⁷

¹⁶⁷ BRASIL. *Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020*. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

O dispositivo da Lei nº 13.848/2019 ao qual o parágrafo único se refere é o que estabelece a obrigatoriedade de realização de consulta pública anteriormente à alteração de ato normativo de interesse geral dos agentes, consumidores ou usuários. O art. 10 do Decreto nº 10.411/2020 ainda estabelece que o ente público poderá utilizar os meios e canais que considerar adequados para realizar os procedimentos de participação social e de consulta pública mencionados nos arts. 8º e 9º.

Dessa forma, a Análise de Impacto Regulatório acaba se tornando um instrumento técnico preliminar de reflexão que o ente regulador dispõe, e que, seja durante sua elaboração ou durante a continuidade do processo de elaboração do regulamento, será objeto de participação social, pelas vias tradicionais de audiência pública/consulta pública ou contribuições formuladas por cidadãos e entidades ao longo do processo. Não é, portanto, instrumento de participação social *stricto sensu*, e sim em sentido amplo, sendo mais um momento-instrumento de que os cidadãos, na condição de contribuintes dos processos participativos, têm à sua disposição para conhecer de forma detalhada as opções possíveis e influenciar na escolha das alternativas pelo regulador.

3. Mediação Administrativa

A mediação administrativa de conflitos tem sido utilizada prioritariamente por agentes do setor ou por consumidores de grande porte. A esse respeito, a título de referência, é válido destacar a Análise de Impacto nº 1/2016, da Superintendência de Fiscalização da Agência Nacional do Cinema – Ancine, que abordou a questão da mediação administrativa:

1.5. A opção por um dos métodos de resolução depende das partes, que usualmente levam em conta diversos fatores envolvidos. Como exemplos desses fatores podemos enumerar, além dos custos financeiros, a perspectiva de duração do processo, a possibilidade ou não de manutenção do sigilo acerca da existência do mesmo e o interesse na manutenção da relação entre as partes após a solução adotada.

1.6. No que se refere ao mercado audiovisual, embora não haja exemplos notórios ou reiterados de apresentação dos conflitos entre os agentes acima ao Poder Judiciário, é possível que estes permaneçam sem solução ou dificultando o desenvolvimento saudável das relações entre os agentes envolvidos.¹⁶⁸

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm>. Acesso em: 25 mar. 2021.

¹⁶⁸ BRASIL. Agência Nacional do Cinema – Ancine. Superintendência de Fiscalização. *Análise de Impacto nº 1/2016*.

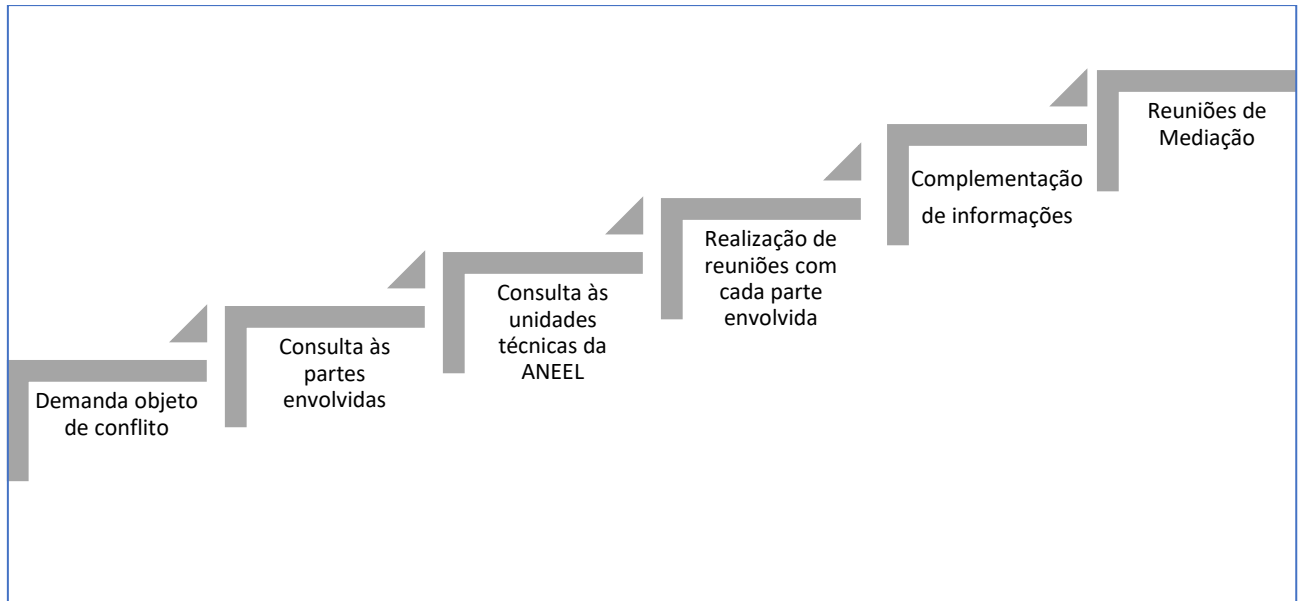
Diferentemente do cenário apresentado na Análise de Impacto da Ancine, a materialização de conflitos entre agentes regulados pela ANEEL e seus consumidores em ações judiciais é uma constante de viés crescente. A judicialização no âmbito do setor elétrico tem sido alvo de intensas reflexões no Direito brasileiro.

Sobre a especificidade da ANEEL, Rodrigo Bandeira da Silva Chaves assinala que a atividade de mediação desempenhada pela ANEEL é “permeada pela natureza complexa das atividades do setor elétrico, bem como pelo considerável universo de agentes do setor elétrico”, o qual compreende uma miríade de empreendimentos de geração em operação, transmissoras, distribuidoras e comercializadoras de energia elétrica, responsáveis pelo atendimento a mais de 76 milhões de consumidores¹⁶⁹.

Utilizando-se como material de referência a doutrina produzida no Programa de Negociação da Faculdade de Direito de Harvard, a SMA desenvolveu, para a mediação administrativa, um rito processual que contempla: 1) a recepção da demanda; 2) a consulta às demais partes envolvidas sobre o interesse na mediação; 3) a consulta às unidades técnicas afetas à matéria, quando for o caso; 4) a realização de reuniões entre ANEEL e cada parte, individualmente, quando for o caso, para melhor compreensão das razões do conflito; 5) complementação de informações, quando necessário; e 6) a realização de reunião(ões) conjunta(s), com a participação da ANEEL, para a mediação propriamente dita¹⁷⁰.

¹⁶⁹ CHAVES, Rodrigo Bandeira Silva. *O Uso da Mediação Administrativa na Solução de Conflitos pela Agência Nacional de Energia Elétrica*. Revista de Direito Setorial e Regulatório, Brasília, v. 2, n. 1, maio 2016, p. 11.

¹⁷⁰ ALVES, Alex Cavalcante. *Capacity Building do Regulador como instrumento de Direito do Consumidor de Energia Elétrica*. In: ROCHA, Fábio Amorim da. *Temas Relevantes no Direito de Energia Elétrica – Tomo VIII*. Rio de Janeiro: Synergia, 2020, p. 305.

Gráfico 4 – Fluxograma do processo de mediação da ANEEL

Fonte: elaboração própria.

Dessa forma, se prestigia a autonomia da vontade das partes na resolução consensual de conflitos, demandando rito menos formal que a instauração de processo administrativo e evitando a judicialização. Apesar de ser recorrente a utilização do instrumento apenas por grandes consumidores em suas divergências com agentes setoriais, ou por agentes setoriais por divergências com seus pares, a possibilidade de utilização da mediação está aberta indistintamente a qualquer consumidor.

4. Ouvidoria Setorial e Institucional

A Resolução Normativa nº 414, de 9 de setembro de 2010, que sucedeu a Resolução Normativa nº 456, de 29 de novembro de 2000, estabelece as Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica de forma atualizada e consolidada¹⁷¹. Trata-se, portanto, do mecanismo especializado de defesa do consumidor de energia elétrica, que define seus direitos e deveres e buscando regular os principais aspectos do relacionamento comercial entre consumidor, de um lado, e distribuidora de energia elétrica, de outro.

O normativo trata, em seu Capítulo I, das principais definições afetas à Resolução, a exemplo do conceito de consumidor, fatura, iluminação pública, medição e concessionária. Já o Capítulo II se ocupa em detalhar as questões que dizem respeito à Unidade Consumidora,

¹⁷¹ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resolução Normativa nº 414, de 9 de setembro de 2010*. Estabelece as condições de fornecimento de energia elétrica. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2010414comp.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2021.

como titularidade, classificação e ponto de entrega da energia. O Capítulo III trata do fornecimento propriamente dito, e detalha as formas de sua solicitação, vistoria, prazos de ligação, prazo de execução de obras e aporte financeiro do consumidor para realização de obras do seu interesse.

O Capítulo III-A, por sua vez, aborda as tarifas, classes de consumo (como residencial, comercial, baixa renda, rural, industrial, poder público etc.) e os benefícios tarifários previstos na legislação vigente. O Capítulo IV apresenta as modalidades tarifárias (binômia, monômia e horária), bem como os requisitos para definição do chamado horário de ponta, ou mais comumente conhecido “horário de pico”, faixa horário na qual o consumo de energia elétrica encontra o seu ápice.

No Capítulo V são estabelecidas as regras para os diferentes tipos de contatos de fornecimento. Para os consumidores de menor porte (enquadrados no chamado “Grupo B”), o contrato é de adesão. Para os consumidores do chamado “Grupo A”, que engloba consumidores eletrointensivos, é prevista a celebração do Contrato de Uso do Sistema de Distribuição – CUSD, para unidades com nível de tensão inferior a 230 kV (referente à demanda, medida em kW); e Contrato de Compra de Energia Regulada – CCER (referente ao consumo, medido em kW/h), quando cabível.

O Capítulo VI da Resolução Normativa trata da medição para o faturamento, estabelecendo, no art. 72, instalar equipamentos de medição nas unidades consumidoras, exceto quando o fornecimento for provisório ou destinado para iluminação pública, semáforos, iluminação de vias internas de condomínios, assim como equipamentos de outra natureza instalados em via pública. O Capítulo VII trata da leitura, qual, segundo o art. 84, deve ser realizada, em regra, em intervalos de aproximadamente 30 dias, observados o mínimo de 27 e o máximo de 33 dias.

O Capítulo VII aborda a cobrança e o pagamento, estabelecendo ainda o consumo a ser cobrado a título de custo de disponibilidade das instalações, bem como as providências no caso de faturamento incorreto. O Capítulo IX é dedicado à fatura em si, estabelecendo as informações de esclarecimento ao consumidor que dela devem fazer parte. Por meio do art. 125, é disciplinado o envio da Declaração de Quitação Anual de débitos aos consumidores de energia elétrica.

O Capítulo X trata das hipóteses de inadimplemento, enquanto o Capítulo XI detalha os procedimentos irregulares e sua forma de apuração, que deve sempre ocorrer mediante emissão de Termo de Ocorrência e Inspeção – TOI. O Capítulo XII se dedica a detalhar as responsabilidades da distribuidora, incluindo as diretrizes para a adequada prestação dos serviços, e o Capítulo XIII estabelece as responsabilidades dos consumidores.

O Capítulo XIV estabelece as hipóteses e o rito a ser observado para suspensão do fornecimento. Já o Capítulo XV estabelece as regras para atendimento ao público, tanto presencial quanto telefônico. Há também o detalhamento sobre os indicadores da qualidade do atendimento, bem como uma seção dedicada ao papel das Ouvidorias das concessionárias. A esse respeito, cabe destacar o rito previsto no art. 202 da Resolução Normativa:

Art. 202. Vencido o prazo de resposta da ouvidoria, havendo discordância em relação às providências adotadas ou ainda quando não for oferecido o serviço de ouvidoria pela distribuidora, as solicitações e reclamações podem ser apresentadas diretamente à agência estadual conveniada ou, na inexistência desta, diretamente à ANEEL, aplicando-se o disposto nos §§ 2º e 3º do art. 201 até a conclusão do tratamento da demanda do consumidor. (Redação dada pela REN ANEEL 768, de 23.05.2017)

§1º Caso a demanda ainda não tenha sido tratada pelos canais de atendimento da distribuidora, por sua ouvidoria, ou o prazo para atendimento ainda não esteja vencido, a demanda deve ser recebida pela agência estadual conveniada ou pela ANEEL e pode ser encaminhada para tratamento pela distribuidora. (Incluído pela REN ANEEL 574, de 20.08.2013.)

§ 2º Na hipótese do § 1º, a distribuidora deve disponibilizar à ANEEL toda a documentação relativa ao tratamento dado à demanda, para fins de fiscalização e monitoramento. (Incluído pela REN ANEEL 574, de 20.08.2013.)¹⁷²

Dessa forma, o serviço de ouvidoria da ANEEL funciona como terceiro nível de atendimento, em regra, ou excepcionalmente em primeiro nível, podendo o regulador encaminhar a demanda para tratamento pela concessionária, que é a pessoa jurídica que dispõe dos meios operacionais para solução do problema.

O Capítulo XVI trata do rito simplificado para ressarcimento de danos elétricos, exclusivamente para consumidores de baixa tensão, para os quais o consumidor dispõe de até 90 (noventa) dias, a contar da data provável da ocorrência do dano elétrico no equipamento, para solicitar ressarcimento, conforme estabelece o art. 204 da Resolução Normativa. No art. 210, é definida a responsabilidade objetiva por danos elétricos causados a equipamentos

¹⁷² BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resolução Normativa nº 414, de 9 de setembro de 2010*. Estabelece as condições de fornecimento de energia elétrica. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2010414comp.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2021.

instalados nas unidades consumidoras, bem como as excludentes dessa responsabilidade. Por fim, no Capítulo XVII, são estabelecidas disposições gerais e, nos Anexos, modelos de documentos, como o Contrato de Adesão, o Termo de Ocorrência e Inspeção e o Relatório da Qualidade do Atendimento Comercial.

Enfim, trata-se de norma detalhada e que passa por constantes atualizações, de modo a refletir a dinâmica da evolução das relações de consumo. É uma norma elaborada por meio da interação entre diversas unidades organizacionais da Agência, em especial a Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição – SRD, mas que conta com o monitoramento constante e aplicação diária pela Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública – SMA, unidade que é a porta de entrada de solicitações de consumidores e responsável por coordenar a participação pública na ANEEL.

A SMA exerce a atividade de mediação de conflitos, bem como o papel de “terceiro nível” de Ouvidoria sobre a qualidade da prestação dos serviços de energia elétrica, e ainda de interface com a sociedade, no âmbito da participação pública, coordenando as audiências públicas e sendo responsável pela normatização geral e interlocução com os conselhos de consumidores.

A Resolução Normativa ANEEL nº 645, de 19 de dezembro de 2014, alterou o Regimento Interno da ANEEL, aprovado pela Portaria MME nº 349, de 28 de novembro de 1997, atualizando a nomenclatura da unidade¹⁷³, e estabelecendo as seguintes atribuições:

Art. 23.....
 III – Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública – mediação entre os agentes econômicos do setor elétrico e entre esses e seus consumidores; ouvidoria setorial e atendimento a reclamações; participação da sociedade, mediante os mecanismos de audiência e consulta pública; apoio e orientação aos conselhos de consumidores de energia elétrica; acompanhamento da qualidade do atendimento presencial e telefônico ao consumidor; e realização de pesquisas de satisfação dos consumidores;¹⁷⁴

A partir de então, a unidade passou a ser claramente organizada por meio de atividades de: a) Ouvidoria Setorial, com forte acompanhamento de indicadores de qualidade de atendimento às solicitações registradas nas centrais de atendimento (primeiro nível de

¹⁷³ Então denominada “Superintendência de Mediação Administrativa Setorial – SMA”.

¹⁷⁴ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resolução Normativa nº 645, de 19 de dezembro de 2014*. Modifica a estrutura organizacional da ANEEL e altera o Regimento Interno aprovado pela Portaria MME nº 349, de 28 de novembro de 1997. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2014645.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2021.

atendimento) e ouvidorias (segundo nível de atendimento) das concessionárias de distribuição de energia elétrica; b) Mediação de conflitos, voltada para a solução consensual de controvérsias entre agentes setoriais, e entre estes e seus consumidores, enfatizando o restabelecimento de relações negociais sustentáveis e a ênfase na busca de soluções para os problemas objeto de mediação, despersonalizando os litígios; e c) Participação pública, com atuação nas audiências públicas realizadas pela Agência e na articulação dos Conselhos de Consumidores, instrumentos de participação social institucionalizados para a participação constante da sociedade no processo regulatório.

No que diz respeito à Ouvidoria Setorial, esta presta atendimento por meio da central telefônica 167, cuja ligação é gratuita a partir de telefones fixos e celulares, operando de 6h20 da manhã à meia noite, bem como atendimento via chat ou presencial, na ANEEL e ou nas Agências Reguladoras Estaduais conveniadas, e ainda por correspondência e pelo aplicativo de celular ANEEL Consumidor. A Ouvidoria Setorial se vale de informatização e constante atualização do Sistema de Gestão de Ouvidoria – SGO, bem como com forte utilização de inteligência analítica aplicada ao tratamento dessas informações, coordenando ainda a apuração do Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor, com premiação concedida às concessionárias melhor avaliadas pelos consumidores, a partir de pesquisa realizada por empresa contratada para esta finalidade. A síntese dos dados de atendimento é oferecida por meio da publicação Ouvidoria Setorial em Números, realizada anualmente, contendo os dados de atendimento das concessionárias e os realizados pela Ouvidoria da ANEEL. De acordo com informações disponíveis na página da ANEEL na Internet, são cerca de 90.000 chamadas recebidas/mês, e 4.300 solicitações recebidas por meio de outros canais.

É válido recordar ainda que, para garantir a interface entre a ANEEL e o usuário do serviço do regulador, foi criada, por meio da Portaria nº 2.884 de 11 de outubro de 2013, a Ouvidoria Institucional da ANEEL, que diferentemente da Ouvidoria Setorial, de caráter finalístico acerca do serviço regulado, visa assegurar a possibilidade de interação do cidadão com relação aos serviços prestados pela ANEEL na condição de entidade integrante da Administração Pública, prestadora de serviços públicos.

O regimento interno da Ouvidoria Institucional – OIN foi aprovado pela Portaria nº 4.073, de 12 de julho de 2016 e assinala, em seu art. 2º, que a estrutura está vinculada ao Diretor-Ouvidor da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, tendo por finalidade o recebimento de críticas, sugestões, reclamações, denúncias, elogios e pedidos de informação

referentes a procedimentos e ações da instituição¹⁷⁵. A OIN tem como foco de atuação o funcionamento das atividades da ANEEL, e como objetivo o seu aprimoramento, por meio da melhoria de seus processos. Trata-se, portanto, de ferramenta de apoio à gestão da autarquia. As atividades executivas da OIN ficam a cargo de um Coordenador Técnico de Ouvidoria Institucional, que se reporta ao Diretor Ouvidor da Agência. A Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, entretanto, criou para todas as Agências a figura do Ouvidor, com mandato de três anos, indicação pelo Presidente da República e necessidade de sabatina pelo Senado Federal¹⁷⁶.

5. Conselhos de Consumidores

Um instrumento relevante de participação social no processo regulatório são os Conselhos de Consumidores, previstos na Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993, a qual determinou, em seu art. 13, que as concessionárias de serviço público criassem, no âmbito de sua área de concessão, os conselhos de consumidores¹⁷⁷. Nesse sentido, a ANEEL publicou a Resolução Normativa nº 138, de 10 de maio de 2000, substituída pela Resolução Normativa nº 451, de 27 de setembro de 2011, estabelecendo as condições gerais para a formação, o funcionamento e a operacionalização dos conselhos de consumidores.

O normativo define os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica como órgãos sem personalidade jurídica, de caráter consultivo, formados por representantes das principais classes das unidades consumidoras (residencial, rural, poder público, comercial e industrial), com mandatos de quatro anos, renováveis, que possuem a incumbência de opinar sobre assuntos relacionados à prestação do serviço público de energia elétrica¹⁷⁸. Existem hoje 53 Conselhos de Consumidores em atividade, cuja relação completa pode ser verificada no Anexo III deste trabalho. Os conselhos operam com recursos oriundos da tarifa de energia. Para Joseanne Carla de Aguiar Santos, a qualidade e a legitimidade da representação dos Conselhos de

¹⁷⁵ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Portaria nº 4.073, de 12 de julho de 2016*. Aprova o Regimento Interno da Ouvidoria Institucional da ANEEL.

¹⁷⁶ BRASIL. *Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019*. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm>. Acesso em: 20 jan. 2021.

¹⁷⁷ BRASIL. *Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993*. Dispõe sobre a fixação dos níveis das tarifas para o serviço público de energia elétrica, extingue o regime de remuneração garantida e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8631.htm. Acesso em: 27 jan. 2021.

¹⁷⁸ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resolução Normativa nº 451, de 27 de setembro de 2011*. Estabelece as condições gerais para a criação, organização e funcionamento dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2011451.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2021.

Consumidores nos processos da ANEEL, em especial nas audiências públicas e consultas públicas, exige o envolvimento da sociedade para apontar aos conselheiros as suas prioridades e necessidades¹⁷⁹. Ainda para aquela autora, por meio de regulamentos da ANEEL, os Conselhos de Consumidores foram incentivados a investir em capacitação de seus membros e eventualmente em contar com apoio especializado de consultorias para auxiliar na formulação de contribuições, entretanto, os resultados da participação efetiva dependem adicionalmente das capacidades institucionais do Estado para promover interação entre os agentes públicos e a sociedade¹⁸⁰.

Conforme assinalado por trabalho do Grupo de Estudos do Setor Elétrico da Universidade Federal do Rio de Janeiro, o consumidor, que anteriormente se limitava a consumir energia e efetuar o respectivo pagamento, apresenta novos papéis, como na condição de produtor-consumidor, no caso da micro e minigeração distribuída por meio de painéis solares. De acordo com o estudo, esse consumidor, demonstrando maior consciência e maior controle de seu consumo, anseia por poder para escolher os melhores canais de atendimento, considerando o avanço das plataformas tecnológicas, em sua interação com a distribuidora. Esse novo perfil de consumidor exigirá cada vez mais a capacitação continuada de seus conselheiros-representantes¹⁸¹.

O núcleo de Participação Pública da SMA é responsável por conduzir tanto as audiências públicas como também por gerir o relacionamento com os Conselhos de Consumidores. Conforme constatado em trabalho elaborado em conjunto com aquela autora, embora o regulador tenha implantado instrumentos de diálogo e regulamentado os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica, os dados disponíveis na página eletrônica da ANEEL demonstram não haver amplo protagonismo na participação da sociedade nas ações da Agência, uma vez que o envio de contribuições em audiências públicas realizadas pela autarquia

¹⁷⁹ SANTOS, Joseanne Carla de Aguiar. *Os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica no Brasil e sua atuação na formulação democrática da legislação para o Setor Elétrico por meio da participação em audiências públicas (2012-2013)*. In: SILVA, Eduardo Moreira da et al (org.). *Participação e Democratização das Políticas Públicas no Brasil: Conselhos e Conferências*. Belo Horizonte: UFMG, 2015, p. 55

¹⁸⁰ SANTOS, Joseanne Carla de Aguiar. *Democratização do Estado: participação e controle social nas políticas públicas brasileiras*. Brasília: X Congresso de Gestão Pública do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração - Consad, 2017.

¹⁸¹ MARTINI, Sidnei, ROSENTAL, Rubens, SANTOS, Joseanne Carla A., OLIVEIRA, Carlos, CASTRO, Bianca, CASTRO, Nivalde de. *O Histórico Normativo e a Atuação do Conselho de Consumidores frente aos Desafios do Setor Elétrico Brasileiro*. Rio de Janeiro: Grupo de Estudos do Setor Elétrico da Universidade Federal do Rio de Janeiro - GESEL, 2018, p. 28.

é majoritariamente oriundo de agentes prestadores de serviços ou de suas associações¹⁸². Essa constatação é um indicador da necessidade de se ampliar o alcance dos canais de interação e participação da sociedade, estimulando e aperfeiçoando essa participação.

6. Audiências e Consultas Públicas

A previsão da participação da sociedade no processo regulatório da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, por meio de audiência pública, está inscrita no art. 4º, § 3º, da Lei nº 9.427/1996 (Lei de Criação da ANEEL), conforme se pode verificar a seguir:

Art. 4º A ANEEL será dirigida por um Diretor-Geral e quatro Diretores, em regime de colegiado, cujas funções serão estabelecidas no ato administrativo que aprovar a estrutura organizacional da autarquia. [...]

§ 3º O processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, mediante iniciativa de projeto de lei ou, quando possível, por via administrativa, será precedido de audiência pública convocada pela ANEEL.¹⁸³

No mesmo sentido, a participação pública está prevista no art. 21 do Decreto nº 2.335/1997, que regulamentou a referida Lei, o qual assinala:

Art. 21. O processo decisório que implicar efetiva afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, decorrente de ato administrativo da Agência ou de anteprojeto de lei proposto pela ANEEL, será precedido de audiência pública com os objetivos de:

- I - recolher subsídios e informações para o processo decisório da ANEEL;
- II - propiciar aos agentes e consumidores a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos, opiniões e sugestões;
- III - identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência pública;
- IV - dar publicidade à ação regulatória da ANEEL.

Parágrafo único. No caso de anteprojeto de lei, a audiência pública ocorrerá após prévia consulta à Casa Civil da Presidência da República.¹⁸⁴

Dessa forma, a participação da sociedade, seja dos consumidores, seja dos agentes setoriais, é assegurada nos processos administrativos decisórios que impliquem efetiva afetação de direitos, decorrentes de ato administrativo da Agência. Essa aplicação tem-se realizado ao

¹⁸² ALVES, Alex Cavalcante, SANTOS, Joseanne Carla de Aguiar. *Os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica como instrumento de participação social*. Revista de Direito da Administração Pública (Universidade Federal Fluminense), v. 1, 2018, p. 117.

¹⁸³ BRASIL. *Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996*. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19427cons.htm>. Acesso em: 25 jan. 2021.

¹⁸⁴ BRASIL. *Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997*. Constitui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2335.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.

longo dos processos que culminam com atos de caráter normativo e cunho geral. Atos decisórios com efeitos somente entre as partes não são objeto desse rito. A Agência disponibiliza em sua página na Internet, em linguagem acessível, caderno temático explicitando o rito de participação por meio desse instrumento¹⁸⁵. Cabe salientar, entretanto, que a audiência pública prevista no decreto instituidor da Agência acabou tendo a nomenclatura alterada para consulta pública por força da Lei nº 13.848/2019, que assinalou, em seu art. 9º:

Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

§ 1º A consulta pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora. [...]

§ 3º A agência reguladora deverá disponibilizar, na sede e no respectivo sítio na internet, quando do início da consulta pública, o relatório de AIR, os estudos, os dados e o material técnico usados como fundamento para as propostas submetidas a consulta pública, ressalvados aqueles de caráter sigiloso.

§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas pelos interessados deverão ser disponibilizadas na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 10 (dez) dias úteis após o término do prazo da consulta pública.

§ 5º O posicionamento da agência reguladora sobre as críticas ou as contribuições apresentadas no processo de consulta pública deverá ser disponibilizado na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 30 (trinta) dias úteis após a reunião do conselho diretor ou da diretoria colegiada para deliberação final sobre a matéria. [...] ¹⁸⁶

Tem-se, dessa maneira, que a previsão de participação pública e de instrumentos destinados a assegurá-la são condições necessárias, mas não suficientes, para garantir que a sociedade seja ouvida ao longo do processo regulatório. A verificação da efetividade dessas medidas, em especial com relação às audiências e consultas públicas e aos respectivos aportes

¹⁸⁵ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Caderno Temático Participação Pública: audiências e consultas públicas e conselhos de consumidores*. Brasília: ANEEL, 2013.

¹⁸⁶ BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm>. Acesso em: 20 jan. 2021.

dos conselhos de consumidores ao longo de sua realização, é objeto de exame no capítulo seguinte.

CAPÍTULO V ANÁLISE DE EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NA ANEEL

A participação pública não pode ser letra morta em normas e regulamentos: deve ser efetiva. Portanto, à luz dos números gerais das audiências públicas realizadas pela Agência em recorte temporal razoável, bem como da análise pormenorizada de casos de relevo, busca-se mapear o *modus operandi* da participação social na ANEEL, bem como investigar a forma pela qual se dá a participação por cada grupo de partes interessadas, tratadas pela literatura da regulação como *stakeholders*, de modo a verificar a efetividade da participação dos cidadãos no processo regulatório e propor soluções para sanar as lacunas encontradas.

Para Ernesto Cohen e Rolando Franco, enquanto eficácia é o grau em que se alcançam as metas de produção de um projeto em determinado período, independentemente dos seus custos, enquanto eficiência é a relação que existe entre os produtos, ou seja, bens e serviços, e os custos dos recursos, traduzidos em insumos e atividades, de um projeto, em relação a um determinado padrão. Para que possa ser realizada essa comparação, supõe a existência de alternativas aptas a entregar produtos com quantidades e especificações similares¹⁸⁷.

No que tange à capacidade de gestão, a *efetividade* é a aptidão organizacional para ser eficiente e eficaz ao longo do tempo. Exige identificar oportunidades e ameaças, adequar seus modos operacionais às alterações contextuais, internalizar e fazer uso do aprendizado decorrente do acompanhamento, avaliação das ações e o impacto.¹⁸⁸

A efetividade, portanto, guarda dimensão mais ampla e se preocupa com o impacto, o verdadeiro alcance da política pública. Nesse sentido, passa-se a verificar, a seguir, o que dizem as teorias sobre efetividade da participação social e como são utilizadas neste trabalho para avaliar a participação pública na ANEEL.

1. Dialogando com as teorias sobre efetividade da participação

De acordo com Robert Putnam, os sistemas de participação cívica são forma essencial de capital social, e quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas em uma comunidade, maior a propensão de seus cidadãos a agir de modo cooperativo. Em sua obra, Putnam aponta que um histórico de maior tradição em participação nas instâncias participativas da vida comunitária da população do Norte da Itália acarretou maior engajamento em termos de participação e maior

¹⁸⁷ COHEN, Ernesto, FRANCO, Rolando. *Gestão social: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais*. Brasília: ENAP, 2007, p. 102.

¹⁸⁸ COHEN, Ernesto, FRANCO, Rolando. *Gestão social: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais*. Brasília: ENAP, 2007, p. 103.

desenvolvimento econômico, enquanto o Sul seria menos avançado em termos de engajamento participativo e desenvolvimento econômico devido a uma menor existência de capital social, ou seja, de arranjos cooperativos responsáveis pela evolução socioeconômica de uma dada comunidade, os quais atuam como fatores essenciais para a construção de relações de confiança¹⁸⁹. Valéria Fontoura Nunes, em obra dedicada a estudar a teoria de Putnam, aponta que, de acordo com o autor, o capital social das instituições diz respeito às redes de compromisso cívico, às normas de confiança mútua e ao sistema de participação¹⁹⁰.

Sherry Arnstein aponta que a questão da participação e controle social, à época de seus estudos sobre o tema, na década de 1960, estava envolta em uma cortina de fumaça retórica, que camuflava os reais graus de participação social. De modo a elucidar a efetividade da participação social, Sherry Arnstein desenvolveu, em artigo científico publicado em 1969, teoria sobre os degraus da participação, que, de acordo com a forma como é concebida, pode estar enquadrada na base da “escada de participação”, onde se enquadram os estratagemas governamentais para midiaticamente alegar a existência de participação (tida por Arnstein como não efetiva ou não-participação), até o topo, que é o real empoderamento do cidadão em sua interação com os entes públicos¹⁹¹.

Os “degraus” apresentados por Arnstein são, em síntese, os seguintes: a) manipulação: forma onde os detentores de poder doutrinam os representantes da sociedade; b) terapia: quando as oportunidades de participação se assemelham mais a “terapias de grupo” onde os detentores de poder tratam as reclamações por lá compartilhadas como necessidades de apoio, com o poder público assumindo a arrogante postura de tutor, como se os cidadãos precisassem dessa assistência; c) informação: primeiro passo para participação, a informação aos cidadãos. Todavia, não permite participação efetiva, pois é uma via de mão única; d) consulta: também passo importante para a participação, mas não pode se limitar a simplesmente consultar, sem trazer aquelas contribuições recolhidas para o processo e transformar em ação efetiva; e) apaziguamento: a aparente inserção dos cidadãos no processo (com assentos em Conselhos, por exemplo), porém com reservas de direitos aos detentores de poder, o que na prática pode sufocar a voz dos cidadãos nas deliberações; f) parceria: nesse “degrau”, o poder é de fato redistribuído por meio de negociações entre os cidadãos e os detentores de poder. Cidadãos compartilham de

¹⁸⁹ PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna* (c/ Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti; tradução Luiz Alberto Monjardim). 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

¹⁹⁰ NUNES, Valéria Fontoura. *A categoria Capital Social em Putnam: delineando indicadores para a responsabilidade social institucional à Unipampa*. Jundiaí: Paco Editorial, 2015, p. 15.

¹⁹¹ ARNSTEIN, Sherry R. *A ladder of citizen participation*. In: AIP Journal, July 1969, p. 216-224.

decisões e responsabilidades com os detentores de poder, em Conselhos ou entes similares; g) poder delegado: quando os cidadãos recebem delegação do poder público para tomar decisões acerca de uma política; e h) controle cidadão: quando empreendimentos comunitários, como cooperativas, assumem protagonismo de gestão e desenho de políticas, sem correrem o risco de terem os pactos alterados unilateralmente pelos detentores de poder.

Os dois primeiros “degraus” (manipulação e terapia) são classificados pela autora como não-participação. Informação, consulta e apaziguamento são classificados como degraus de *tokenismo* (esforço apenas simbólico de incluir a sociedade nas decisões), enquanto parceria, poder delegado e controle cidadão são classificados como degraus de efetivo poder cidadão. Em sentido similar aos “degraus” de Sherry Arnstein, mas em formato que prestigia também os estágios iniciais, estudo da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL aponta como graus de participação os níveis informativo (quando se dá publicidade à população sobre determinado tema); consultivo (nível básico de influência de pessoas e grupos na elaboração estatal); decisório (cidadãos detêm influência direta para decisão); e de co-gestão e empoderamento (cidadãos participam do processo de desenho, implementação, controle e avaliação da política pública)¹⁹².

Em artigo que trata da participação e da gestão de áreas ambientais protegidas, Marcia Dieguez Leuzinger e Solange Teles da Silva apontam três variáveis que conduzem a níveis fortes ou fracos de participação. A primeira variável diz respeito ao nível e à qualidade da informação disponibilizada, devendo o Poder Público fornecer todas as informações que possui, com a melhor qualidade possível. A segunda variável está relacionada à velocidade com a qual as informações são disponibilizadas e por meio de quais mecanismos; enquanto a terceira variável diz respeito aos próprios mecanismos de participação, que podem conduzir à efetiva participação na tomada de decisão ou apenas a uma participação secundária, que se presta tão somente a fornecer uma legitimação artificial ao Poder Público¹⁹³.

Em sentido semelhante, Chélen Fischer de Lemos, em trabalho sobre a participação social no licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos, aponta que, caso se considere que as audiências públicas concretizam a participação social nesses processos, tal

¹⁹² NASER, Alejandra, WILLINER, Alicia, SANDOVAL, Carlos. Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/184). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021, p. 33.

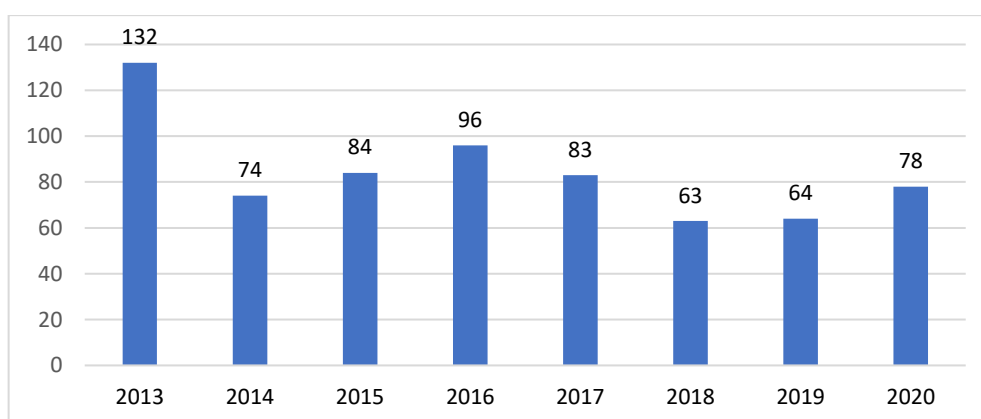
¹⁹³ LEUZINGER, Márcia Dieguez, SILVA, Solange Teles da. *O princípio da participação e a criação e gestão das áreas protegidas na perspectiva do direito ambiental global*. Revista de Direito Internacional Uniceub, Brasília, v. 14, n. 3, 2017, p. 138-139.

participação depende, entre outros pontos, do grau de informação da população sobre o projeto e de sua real capacidade de análise crítica e formulação de sugestões¹⁹⁴. Pode-se constatar, portanto, que a preocupação da doutrina com relação à participação social possui quatro pontos-chave em sua abordagem: a existência de capital social, a construção de capacidades de contribuição, a adequada informação da sociedade e a garantia da efetividade dos mecanismos de participação.

2. Análise sobre a participação na ANEEL com base nos dados das audiências públicas realizadas entre 2013 e 2020

Para se analisar a participação na ANEEL tomando por base suas audiências públicas, foram obtidos dados por meio de solicitação formulada via Lei de Acesso à Informação¹⁹⁵. Os dados se referem ao período de 2013 a 2020, contemplando dessa forma diferentes composições da Diretoria da Agência, bem como o período da pandemia, cujos impactos na rotina da Agência foram sentidos a partir de março de 2020, com a adoção de regime de teletrabalho em larga escala como medida de prevenção à disseminação da Covid-19. No período de 2013 a 2020, foram realizadas 674 audiências e consultas públicas, conforme se verifica no gráfico abaixo:

Gráfico 5 – Audiências e consultas públicas realizadas pela ANEEL, por ano (período 2013-2020)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL¹⁹⁶

¹⁹⁴ LEMOS, Chélen Fischer de. *Audiências públicas, participação social e conflitos ambientais nos empreendimentos hidrelétricos: os casos de Tijuco Alto e Irapé*. Dissertação para obtenção do grau de mestre em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ), 1999, p. 209.

¹⁹⁵ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

¹⁹⁶ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

A base de dados considera os processos participativos instaurados pela Diretoria da ANEEL entre 2013 e 2020. A partir da internalização, em 1º de outubro de 2019, da Lei nº 13.848/2019, houve alteração na nomenclatura dos processos de Audiências e Consultas Públicas: as antigas Audiências Públicas, processos mais amplos, que compreendiam fase documental e eventualmente sessão presencial, passaram a ser denominadas Consultas Públicas, e as antigas Consultas Públicas, que eram espécies de audiências públicas abertas, em regra, pelas unidades técnicas, passaram a ser denominadas Tomadas de Subsídios. Em suma, estas são realizadas sob a coordenação das áreas técnicas, aquelas são instauradas pela Diretoria da ANEEL. A nomenclatura Audiências Públicas ficou reservada a sessões de participação com possibilidade de participação oral dos interessados. O momento de alteração da nomenclatura fica evidenciado na tabela a seguir.

Tabela 1 – Nomenclatura dos processos participativos abertos pela Diretoria da ANEEL, por ano pesquisado

ANO	QUANTIDADE	NOMENCLATURA
2013	132	Audiências Públicas
2014	74	Audiências Públicas
2015	84	Audiências Públicas
2016	96	Audiências Públicas
2017	83	Audiências Públicas
2018	63	Audiências Públicas
2019	64	Audiências Públicas (até 30/9) Consultas Públicas (a partir de 1º/10)
2020	78	Consultas Públicas

Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL¹⁹⁷

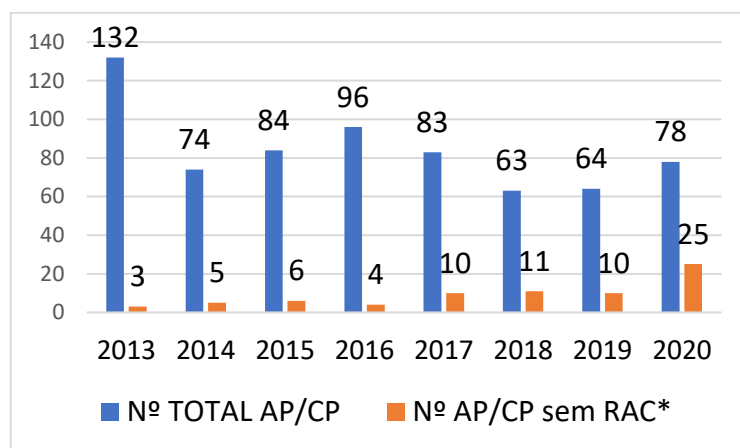
O presente trabalho se destina a analisar os processos de participação em sua modalidade mais completa, e aprovados pela Diretoria da Agência. Ou seja, o trabalho se concentra na análise das anteriormente denominadas audiências públicas, atuais consultas públicas. Do total

¹⁹⁷ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

de 674 audiências públicas/consultas públicas realizadas, 74 não apresentaram os Relatórios de Análise de Contribuições (RAC) ou o documento de análise não possibilitou identificar o quantitativo de contribuições recebidas e acatadas, o que corresponde a 11% do total, como é possível verificar no gráfico a seguir.

Este achado da pesquisa, identificado ainda quando na sua fase inicial, já denota um ponto que demanda aperfeiçoamento: o *enforcement* interno quanto à necessidade de disponibilização dos Relatórios de Análise de Contribuição em todos os processos objeto de participação pública. É necessário que o RAC seja necessariamente disponibilizado e contemple a análise sobre cada contribuição recebida (ainda que tal análise se dê de forma padronizada para as contribuições substancialmente iguais), indicando claramente se foi acatada ou não pelo regulador.

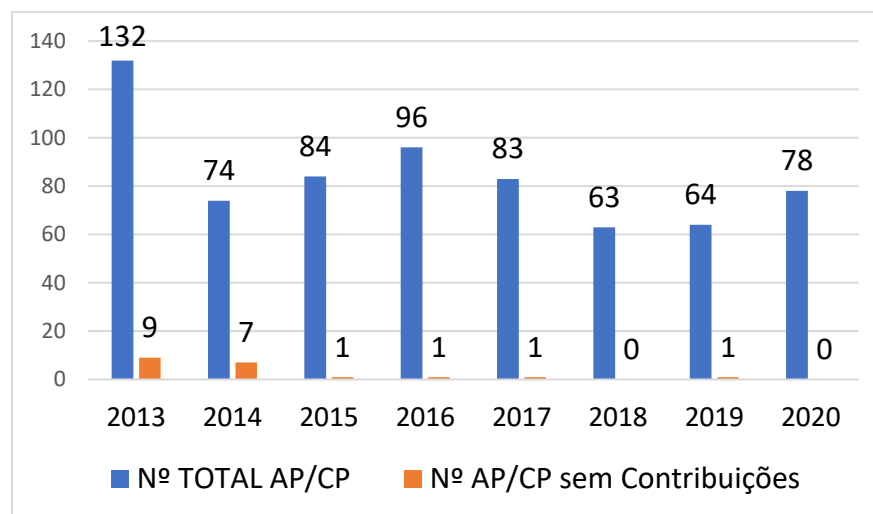
Gráfico 6 – Audiências e consultas públicas sem RAC ou sem identificação do quantitativo de contribuições recebidas e acatadas, por ano



Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL¹⁹⁸

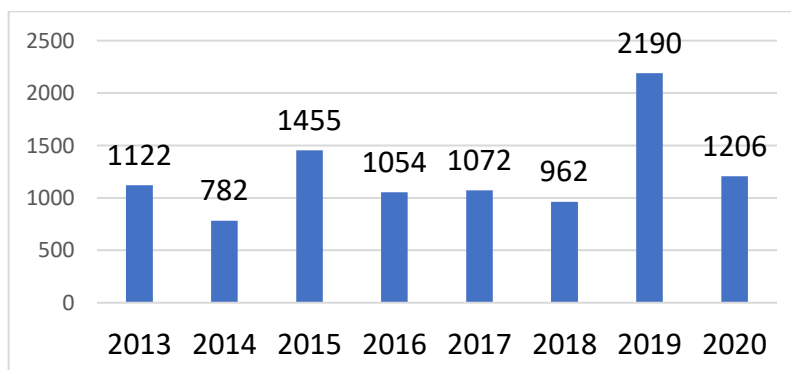
Adicionalmente, para os fins desta pesquisa, importa mencionar que 20 processos participativos não receberam quaisquer contribuições durante a audiência pública/consulta pública, o que corresponde a 3% do total.

¹⁹⁸ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

Gráfico 7 – Audiências e consultas públicas que não receberam contribuições, por ano

Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL¹⁹⁹

Com relação ao universo de contribuintes, considerando-se as 674 audiências públicas/consultas públicas realizadas entre 2013 e 2020, chega-se a 9.843 contribuintes, sendo 5.862 provenientes dos agentes econômicos, 3.804 contribuintes da sociedade e 177 contribuintes do Poder Público. A diversidade de contribuintes foi considerada para cada processo de participação, portanto um mesmo contribuinte que participou de mais de uma audiência pública/consulta pública será contabilizado mais de uma vez. Para a análise dos contribuintes, não foram excluídas as audiências públicas/consultas públicas sem RAC, pois a ausência do relatório não impede a identificação dos contribuintes.

Gráfico 8 – Quantitativo de contribuintes em audiências públicas/consultas públicas, por ano

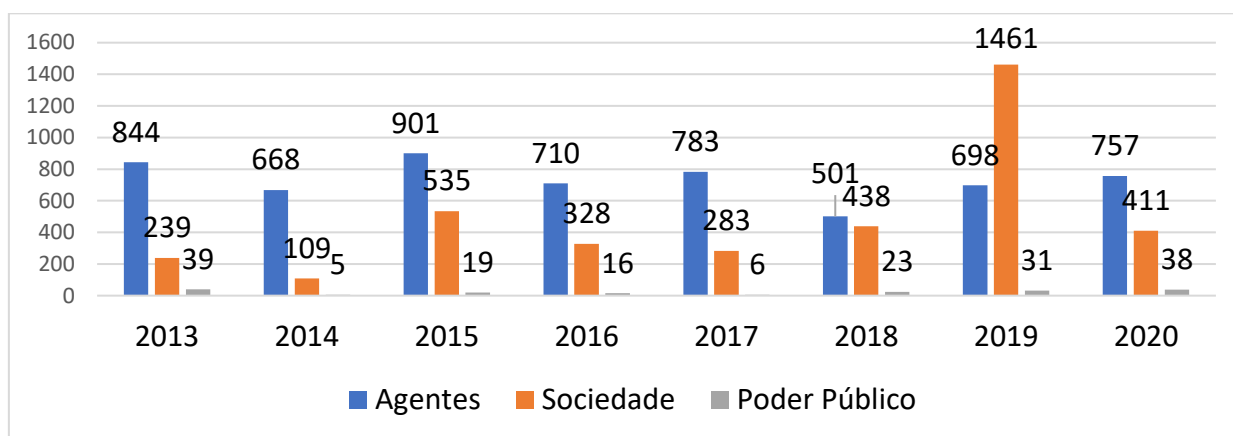
Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²⁰⁰

¹⁹⁹ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

²⁰⁰ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

A segmentação desse número de contribuintes de acordo com o tipo de público que integram, classificado em agentes econômicos, sociedade e Poder Público, pode ser verificada no gráfico abaixo, que apresenta igualmente os dados estratificados por ano. Os grupos que integram cada um desses segmentos podem ser visualizados no quadro a seguir.

Gráfico 9 – Contribuintes, por segmento/público de origem, por ano



Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²⁰¹

Quadro 3 – Integrantes dos segmentos/públicos de origem

Agentes Econômicos	Sociedade	Poder Público
Agentes de Geração	Cidadãos / Consumidores	Órgãos e entidades das três esferas (federal, estadual, municipal)
Agentes de Transmissão	Associações de Consumidores	Parlamentares
Agentes de Distribuição	Órgãos de defesa do consumidor (PROCONs)	Ministério Público
Agentes de Comercialização	Consultores independentes	Ministério de Minas e Energia – MME
Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE	Profissionais liberais	Empresa de Pesquisa Energética – EPE
Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS	Sindicatos e associações profissionais	
Associações de Agentes Econômicos	Associações de moradores	
	Conselhos de Consumidores	

Fonte: elaboração própria, a partir de dados obtidos no site da ANEEL (www.aneel.gov.br)

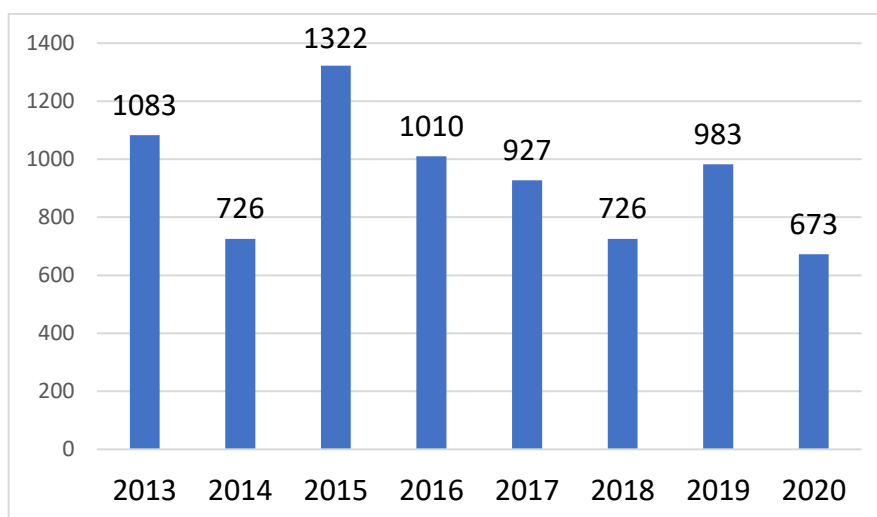
Todavia, para permitir análise mais detalhada de outros aspectos afetos à participação, é necessário excluir da base a ser analisada as 74 audiências públicas/consultas públicas nas quais não houve divulgação do relatório de análise de contribuições ou nas quais o RAC não

²⁰¹ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

permitiu identificar as contribuições. Para fins de análise, deste ponto em diante, esses 74 processos serão tratados, então – de forma imprópria, reconheça-se, dado ao quantitativo expressivo com relação ao total –, como *outliers*.

Serão analisadas, portanto, 600 audiências públicas/consultas públicas realizadas entre 2013 e 2020, que contaram com 7.450 contribuintes, sendo 4.906 contribuintes oriundos do segmento de agentes econômicos, 2.410 contribuintes da sociedade e 134 contribuintes do Poder Público.

Gráfico 10 – Total de contribuintes em audiências públicas/consultas públicas com RAC disponibilizado, por ano

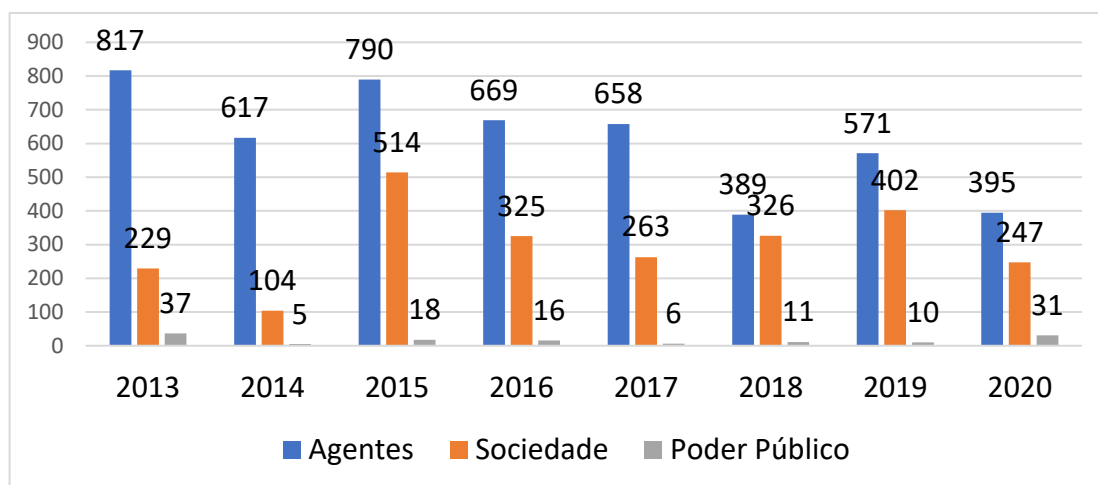


Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²⁰²

Considerando-se o novo universo de análise, a segmentação do número de contribuintes em agentes econômicos, sociedade e Poder Público, em cada ano, pode ser observada no gráfico a seguir.

²⁰² BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

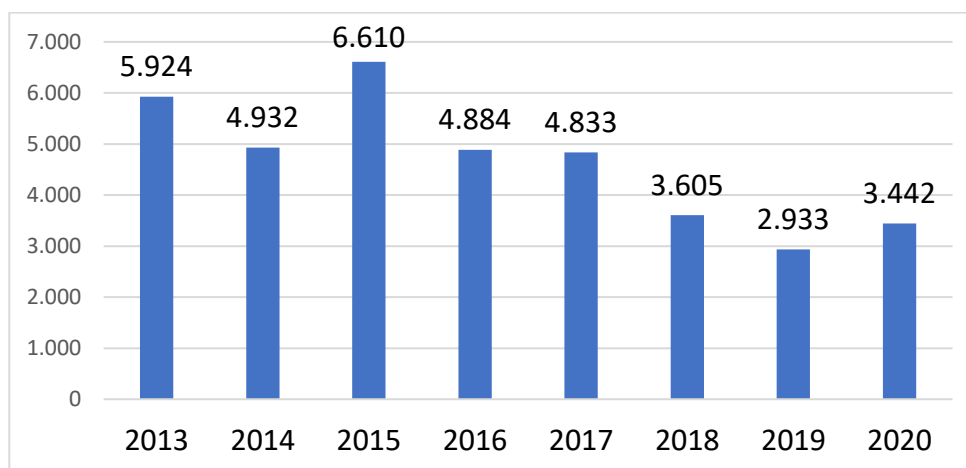
Gráfico 11 – Contribuintes, por segmento/público de origem, no universo de APs/CPs com RAC disponibilizado, por ano



Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²⁰³

No universo de 600 audiências públicas/consultas públicas com RAC disponibilizado, verificou-se que foram recebidas 37.163 contribuições de interessados, sendo 30.235 contribuições oriundas de agentes econômicos, 6.361 da sociedade e 537 do Poder Público.

Gráfico 12 – Quantidade de contribuições recebidas, por ano



Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²⁰⁴

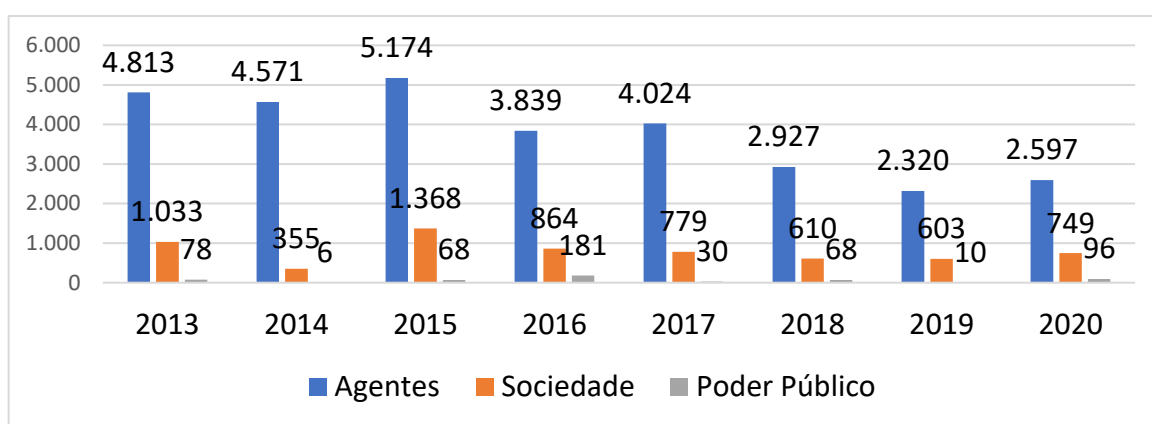
A respeito dos números trazidos pelo gráfico acima, o ápice de contribuições em 2015 se deve à instauração da AP 20/2015, visando ao aprimoramento dos Procedimentos de Rede,

²⁰³ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

²⁰⁴ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

que definem os procedimentos e os requisitos necessários à realização das atividades de planejamento da operação eletroenergética, administração da transmissão, programação e operação em tempo real no âmbito do Sistema Interligado Nacional – SIN, a qual teve cinco fases para contribuições, abrindo a discussão sobre os 26 módulos do regulamento e seus submódulos, o que justifica o número elevado. A distribuição das contribuições recebidas naquele e nos demais anos, provenientes de agentes econômicos, sociedade e Poder Público, em cada ano, pode ser verificada no gráfico abaixo.

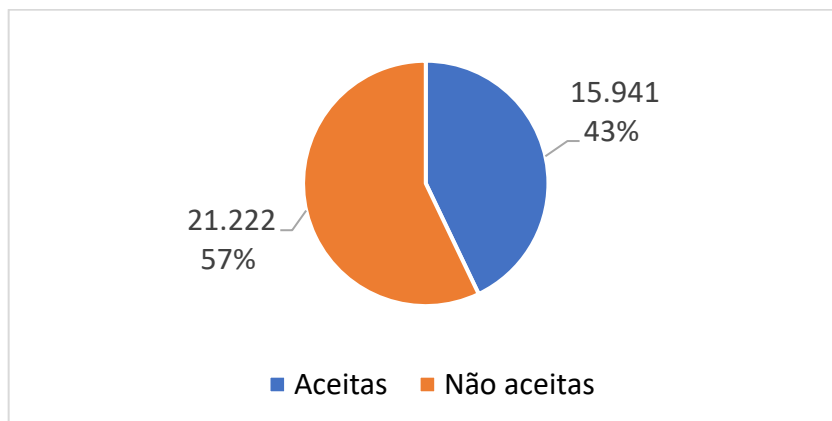
Gráfico 13 – Contribuições recebidas por segmento/público de origem, por ano



Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²⁰⁵

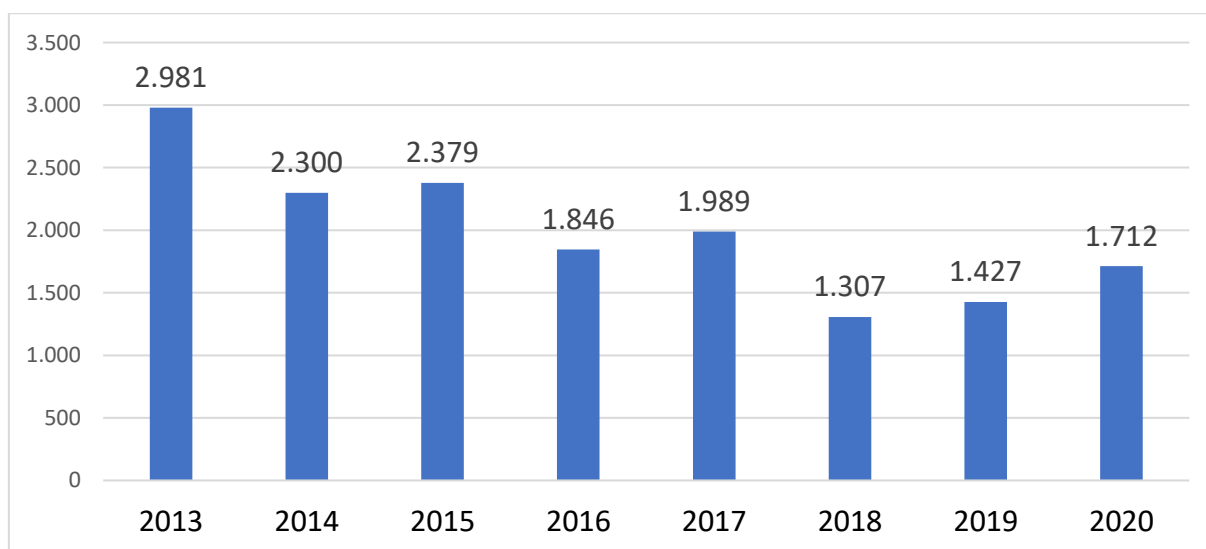
Do total de 37.163 contribuições recebidas, 15.941 foram acatadas total ou parcialmente pela Agência Reguladora, o que representa um percentual de 43% de aceitação das contribuições; e 21.222 não foram acatadas, o que representa portanto um percentual de 57% de rejeição das contribuições formuladas em audiências públicas/consultas públicas ao longo do período avaliado.

²⁰⁵ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

Gráfico 14 – Percentual e quantitativo de contribuições aceitas e rejeitadas

Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²⁰⁶

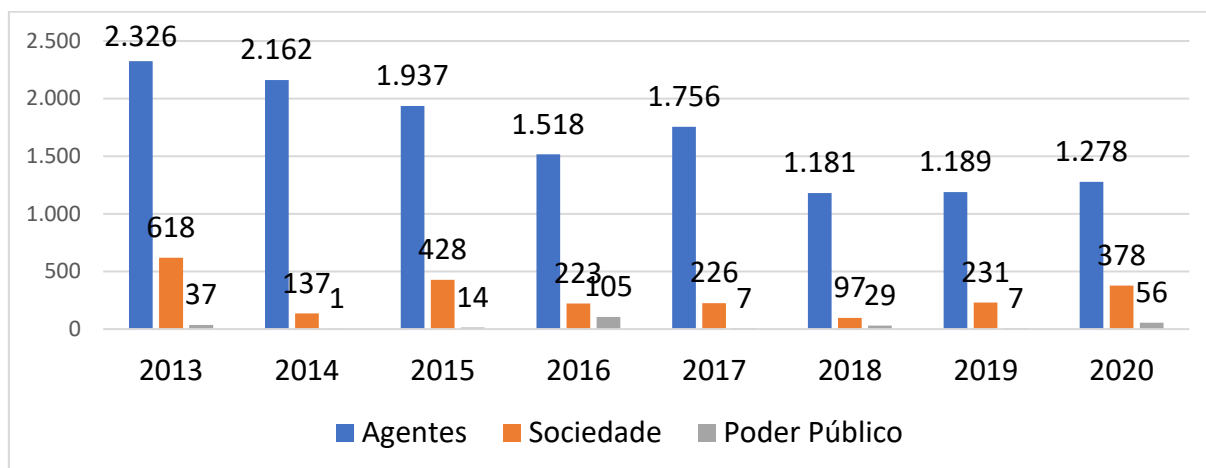
A distribuição do total de 15.941 contribuições aceitas pode ser verificada no gráfico abaixo, de forma separada por ano, e o desmembramento dessas contribuições por segmento/público de origem é objeto do gráfico seguinte.

Gráfico 15 – Total de contribuições aceitas, por ano

Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²⁰⁷

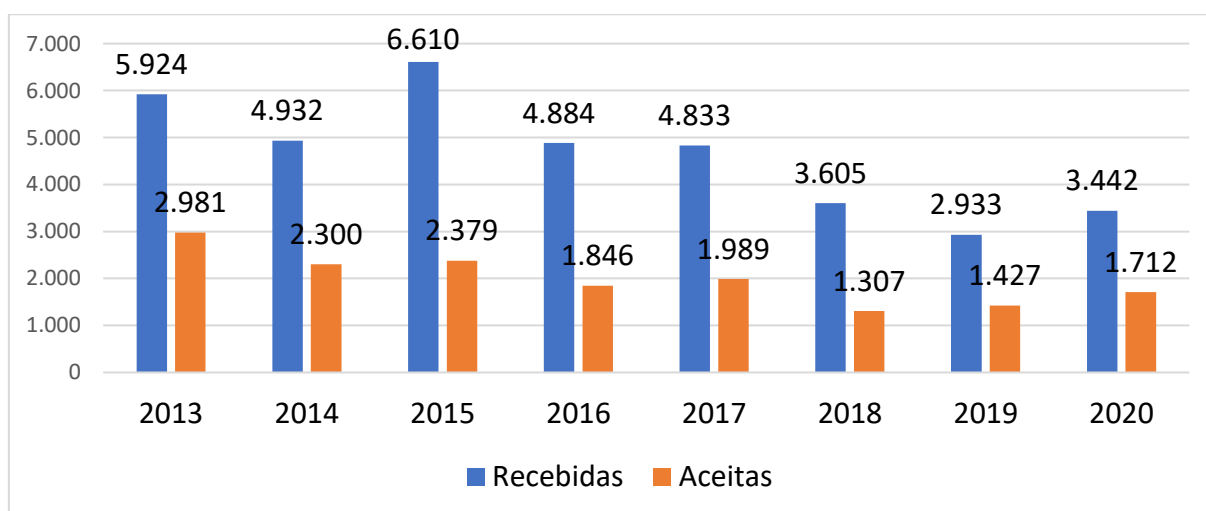
²⁰⁶ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

²⁰⁷ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

Gráfico 16 – Contribuições aceitas por segmento/público de origem, por ano

Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²⁰⁸

A confrontação entre o número de contribuições recebidas e o número de contribuições aceitas durante os processos de audiência pública/consulta pública, a cada ano, é objeto do gráfico a seguir.

Gráfico 17 – Contribuições recebidas e contribuições aceitas, por ano

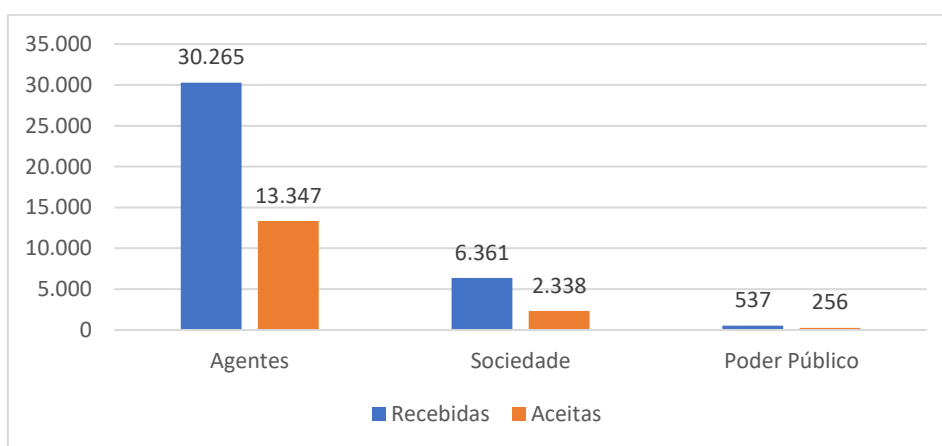
Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²⁰⁹

²⁰⁸ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

²⁰⁹ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

Após conhecer o cenário geral da participação social por meio de audiências públicas/consultas públicas na ANEEL, chega-se a um comparativo que guarda especial relevância para o trabalho, que é o confronto entre o número total de contribuições recebidas e o número total de contribuições aceitas, referente a cada um dos segmentos/públicos de origem, para o período 2013 a 2020, visualizado no gráfico seguinte.

Gráfico 18 – Total de contribuições recebidas e de contribuições aceitas, por segmento/público de origem



Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²¹⁰

Apesar das grandezas percentuais, tomado cada segmento isoladamente, não parecerem tão discrepantes quando se comparam os agentes econômicos e a sociedade, esses números revelam, quanto considerados os números absolutos de contribuições formuladas e aceitas provenientes desses dois públicos: 1) a elevada capacidade de contribuição dos agentes econômicos, responsáveis por um volume de contribuições quase 400% maior que o volume formulado pelos representantes da sociedade; e 2) a elevada permeabilidade da regulação a essas contribuições, não em termos percentuais, mas em números absolutos.

Uma vez que o número de regulamentos colocados em audiência pública/consulta pública é uma grandeza se contabiliza em números absolutos, para verificarmos o grau de permeabilidade da regulação às contribuições de cada um desses públicos, mais importante do que verificar percentuais, é verificar o número de contribuições aceitas, em termos absolutos. No caso, do universo de 600 processos de participação por meio de audiências públicas/consultas públicas em análise, dos quais pode-se supor que foram gerados cerca de

²¹⁰ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

600 regulamentos ao longo do período analisado, há a certeza de se contar com 13.347 contribuições aos textos oriundas dos agentes econômicos, enquanto, para esses mesmos aproximadamente 600 regulamentos, os representantes da sociedade civil exerceram influência nos textos normativos em 2.338 trechos. Ou seja, se num mesmo universo de regulamentos, os agentes econômicos tiveram um patamar de efetividade de suas contribuições quase seis vezes maior que o da sociedade civil, emerge uma situação que parece corroborar o sentimento da sociedade em não ter a sua voz nos regulamentos técnicos produzidos pelo ente regulador.

Quanto ao Poder Público, é digno de nota o percentual de aproveitamento das contribuições oriundas desse segmento, beirando os 50%. Verifica-se que o Poder Público contribui quantitativamente pouco, mas como já dito no trabalho, é preciso lembrar que o segmento acaba tendo sua visão contemplada no processo regulatório não somente nos momentos de participação social, mas também por meio de reuniões, Notas Técnicas e demais formas de intercâmbio técnico, como eventos, *workshops* etc. É patente que o Poder Público possui capacidade de contribuição, por meio de recursos como quadros técnicos e estrutura para atuar no âmbito desses processos.

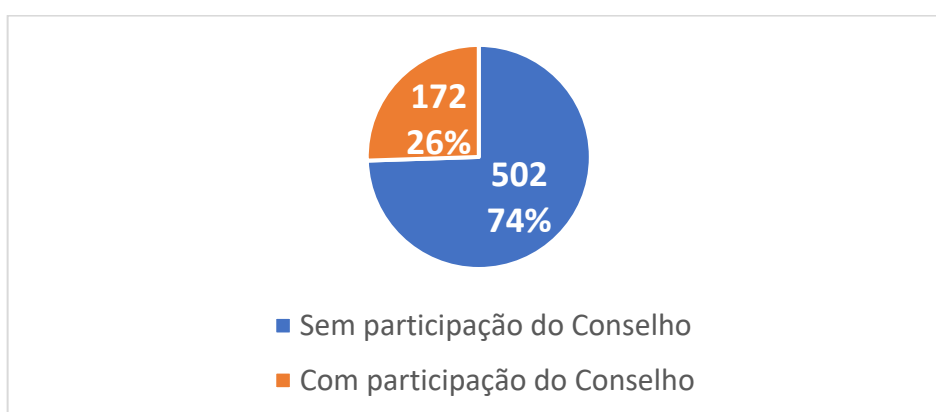
Não se pode apontar, entretanto, a inexistência de mecanismos ou estímulos à participação da sociedade por parte da ANEEL. Os mecanismos existem e estão operando plenamente, o que se pode atestar por meio da existência de um rito de participação já previsto na legislação e bem internalizado na instituição, da organização das informações sobre participação em página específica da Agência na Internet e da própria existência de dados em elevado grau de organização, aptos a serem disponibilizados a qualquer interessado para a realização de um trabalho como este. Não obstante, há espaço para aprimoramento, por exemplo, quando se constatou a dificuldade para localizar ou obter dados completos em 74 relatórios de análise de contribuições dos 674 processos participativos realizados ao longo do período estudado. Deve-se destacar que, para os outros 600 casos, estavam devidamente disponibilizados, salvo quando não houve qualquer contribuição. Em suma, apesar dessa lacuna, as ferramentas foram construídas e estão devidamente em operação. Devemos nos perguntar por que, então, a sociedade não se sente adequadamente envolvida nesse processo.

A linguagem de difícil entendimento para grande parte da população e a necessidade de conhecimento técnico para debater a maior parte dos temas objeto de análise sem dúvida são elementos dificultadores dessa participação. Os Conselhos de Consumidores, previstos pela legislação inicial do modelo de regulação no Brasil, como instância de representação e

participação dos consumidores nas discussões com o ente regulador, acabaram sendo o primeiro instrumento objeto da tentativa de aumentar o capital de contribuição²¹¹ da sociedade nos processos participativos da Agência. Afinal, ao serem integrados por representantes de entidades coletivas das diversas categorias de consumidores, é usual que sejam escolhidas pessoas que já tenham algum tipo de familiaridade com o assunto, ou com formação inicial suficiente para aprimorar seus conhecimentos técnicos em curto espaço de tempo de sua atuação no Conselho. Os conselhos também possuem interlocução constante com a Agência, em reuniões, eventos e *workshops* específicos, bem como possibilidade de acesso a capacitações e de utilização de recursos, ainda que não expressivos, que permitem a contratação de consultores para formulação de contribuições em processos relevantes.

Passa-se, então, à análise dos dados referentes aos Conselhos de Consumidores e sua participação nas audiências públicas/consultas públicas da ANEEL. Atualmente, existem 53 Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica no Brasil, distribuídos geograficamente da seguinte maneira: 16 na Região Sul, 14 na Região Sudeste, 11 na Região Nordeste, 7 na Região Norte e 5 na Região Centro-Oeste. O gráfico abaixo demonstra a participação dos Conselhos no universo inicial de 674 audiências públicas/consultas públicas realizadas entre 2013 e 2020, e em seguida a distribuição das audiências públicas/consultas públicas em que houve essa participação, em comparação com o total desses processos, por ano.

Gráfico 19 – Quantitativo de APs/CPs em que houve participação dos Conselhos de Consumidores, considerado o universo de 674 APs/CPs (2013-2020)

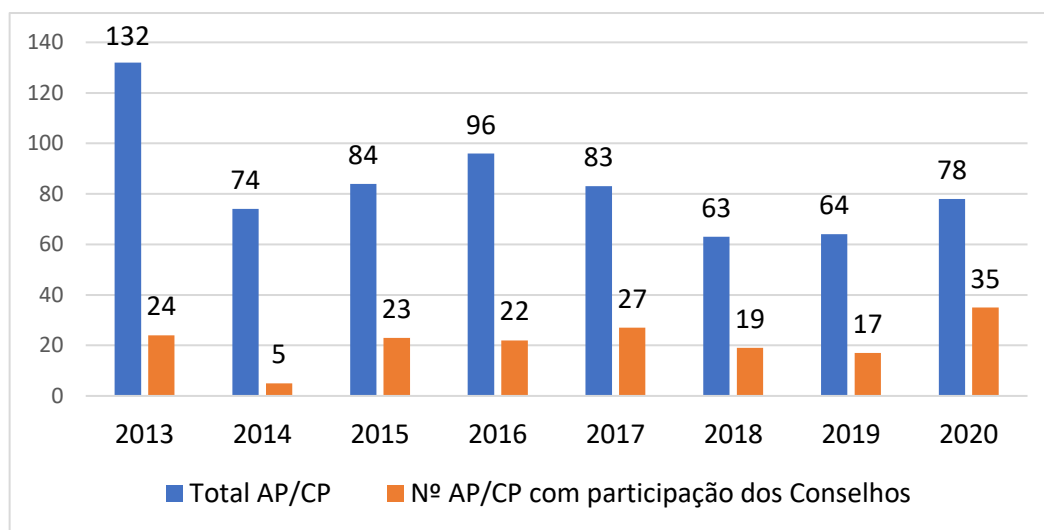


Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²¹²

²¹¹ Aqui entendido o conceito como o domínio de recursos de capital humano e capital social em grau suficiente para a formulação de contribuições sólidas o bastante para serem consideradas técnica e politicamente e potencialmente acatadas em processos participativos.

²¹² BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

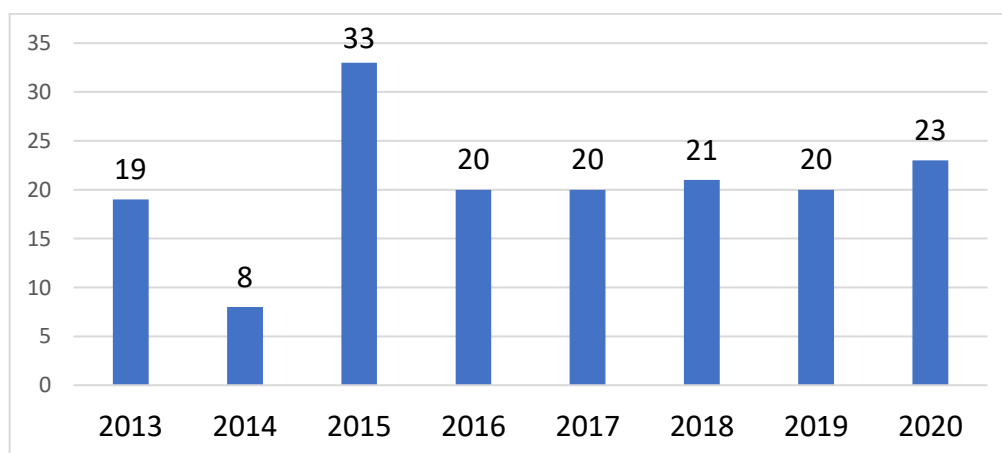
Gráfico 20 – Quantitativo total de APs/CPs e quantitativo de APs/CPs com participação dos Conselhos de Consumidores, considerado o universo de 674 APs/CPs, por ano



Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²¹³

Quando se verifica quantos Conselhos efetuaram as referidas contribuições, chega-se a um número aproximado de 20 conselhos, dos 53 existentes, contribuindo efetivamente nas audiências públicas/consultas públicas a cada ano.

Gráfico 21 – Quantitativo de Conselhos de Consumidores que contribuíram em APs/CPs, considerado o universo de 674 APs/CPs, por ano



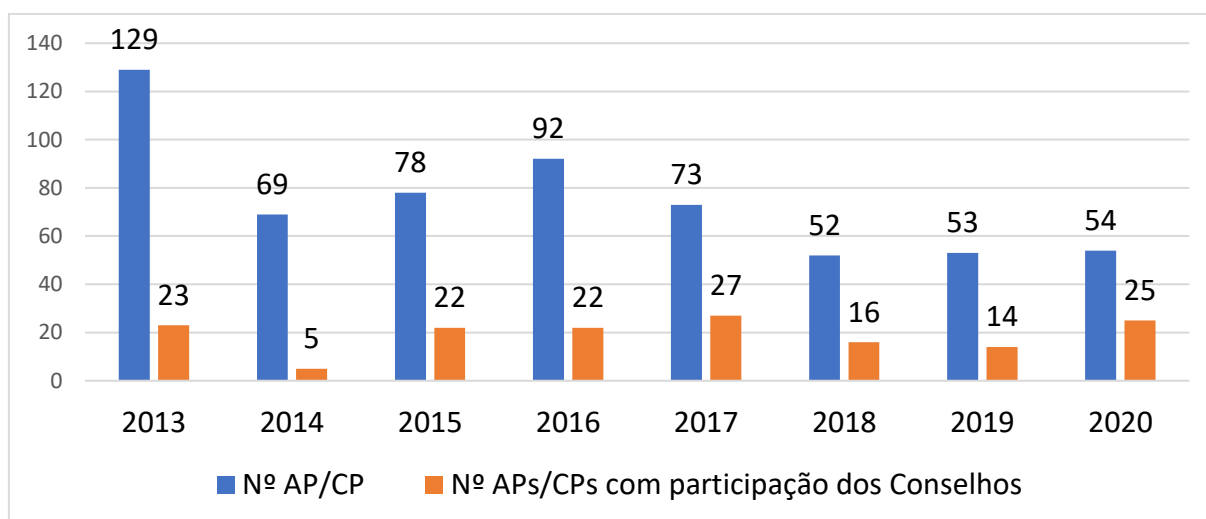
Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²¹⁴

²¹³ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

²¹⁴ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

Para verificar o grau de aproveitamento de contribuições oriundas dos Conselhos de Consumidores, é necessário novamente reduzir o universo de análise, de 674 audiências públicas/consultas públicas para 600 audiências públicas, diante dos 74 processos nos quais não foi localizado o RAC ou o relatório não identificou claramente os dados sobre o aproveitamento das contribuições. Nesse universo, os Conselhos de Consumidores participaram de 154 audiências públicas/consultas públicas realizadas pela ANEEL entre 2013 e 2020, o que corresponde a 25,6% das APs e CPs. Tendo em vista o universo de 600 processos participativos, 446 deles (74,4%), portanto, não contaram com contribuições dos Conselhos. Os resultados alcançados nesse universo reduzido são percentualmente semelhantes aos encontrados originalmente.

Gráfico 22 – Quantitativo total de APs/CPs e quantitativo de APs/CPs com participação dos Conselhos de Consumidores, considerado o universo de 600 APs/CPs, por ano

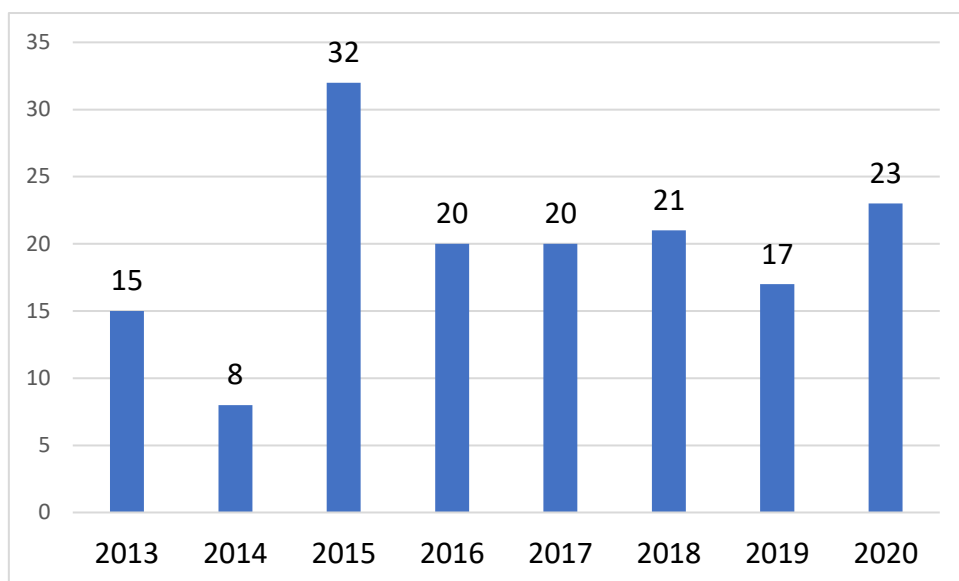


Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²¹⁵

O cenário da quantidade de Conselhos de Consumidores que atuaram como contribuintes a cada ano também se altera pouco nesse contexto de 600 processos participativos, como fica evidenciado no gráfico a seguir.

²¹⁵ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

Gráfico 23 – Quantitativo de Conselhos de Consumidores que contribuíram em APs/CPs, considerado o universo de 600 APs/CPs, por ano



Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²¹⁶

Recorda-se que a ANEEL recebeu 6.361 contribuições do segmento sociedade em 600 processos participativos entre 2013 e 2020, das quais 2.338 foram acatadas. Isso significa que 37% das contribuições enviadas pela sociedade impactaram a decisão do regulador. Verificando-se especificamente as contribuições dos Conselhos de Consumidores, que integram esse segmento, a ANEEL recebeu 1.384 contribuições, das quais 435 foram acatadas (31%). Esses números representam ainda que os Conselhos de Consumidores foram responsáveis por 19% das contribuições aceitas do segmento sociedade.

Para a identificação dos temas tratados em cada processo participativo, o assunto de cada audiência pública/consulta pública será classificado como pertencente a um dos seguintes macroprocessos da Agência: Regulação Econômica do Mercado e Estímulo à Competição; Relações com a Sociedade; Outorgas e Gestão dos Potenciais Hidráulicos; Fiscalização dos Serviços e Instalações de Energia Elétrica; Regulação Técnica e Padrões de Serviço; Planejamento e Gestão Administrativa. As unidades administrativas enquadradas em cada macroprocesso, para fins deste trabalho, podem ser verificadas no quadro abaixo.

²¹⁶ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

Quadro 4 - Macroprocessos e unidades organizacionais da ANEEL²¹⁷

TEMA/MACROPROCESSO	UNIDADES ORGANIZACIONAIS
Regulação Econômica do Mercado e Estímulo à Competição	Superintendência de Regulação Econômica e Estudos de Mercado – SRM
	Superintendência de Gestão Tarifária – SGT
Relações com a Sociedade	Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública – SMA
	Diretoria – DIR ²¹⁸ Gabinete do Diretor-Geral – GDG ²¹⁹
Outorgas e Gestão dos Potenciais Hidráulicos	Superintendência de Concessões e Autorizações de Geração – SCG
	Superintendência de Concessões, Permissões e Autorizações de Transmissão e Distribuição – SCT
	Secretaria Executiva de Leilões – SEL ²²⁰
Fiscalização dos Serviços e Instalações de Energia Elétrica	Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade – SFE
	Superintendência de Fiscalização Econômica e Financeira – SFF
	Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração – SFG
Regulação Técnica e Padrões de Serviço	Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição – SRD
	Superintendência de Regulação dos Serviços de Geração – SRG
	Superintendência de Regulação dos Serviços de Transmissão – SRT
	Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento e Eficiência Energética – SPE
	Superintendência de Regulação dos Serviços Comerciais – SRC ²²¹
Planejamento e Gestão Administrativa	Superintendência de Administração e Finanças – SAF
	Superintendência de Gestão Técnica da Informação – SGI
	Superintendência de Licitações e Controle de Contratos e Convênios – SLC
	Superintendência de Recursos Humanos – SRH
	Secretaria Geral – SGE ²²²

Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²²³

²¹⁷ Para melhor organização deste trabalho, a relação de macroprocessos e unidades organizacionais não reflete exatamente a classificação realizada pela ANEEL, tendo sido realizados agrupamentos conforme a similaridade de determinadas unidades com o tema em termos de processos submetidos a audiências públicas/consultas públicas. O macroprocesso Assessoramento e Controle da Gestão, existente na classificação da ANEEL, não foi considerado para fins de análise de participação pública, e a Diretoria, que na classificação da ANEEL supervisiona todos os macroprocessos, foi classificada para fins deste trabalho no macroprocesso Relações com a Sociedade.

²¹⁸ Como dito acima, a Diretoria, pela classificação da ANEEL, não integra um macroprocesso específico, e sim os supervisiona.

²¹⁹ O Gabinete do Diretor-Geral, na classificação da ANEEL, pertence ao macroprocesso Assessoramento e Controle da Gestão, que não foi considerado na classificação elaborada para este trabalho. Para fins de análise dos processos de participação pública, foi agrupado no macroprocesso Relações com a Sociedade, já que os temas de sua responsabilidade colocados em audiência pública se relacionam com a temática.

²²⁰ A Secretaria Executiva de Leilões, na classificação da ANEEL, pertence ao macroprocesso Assessoramento e Controle da Gestão, que não foi considerado na classificação elaborada para este trabalho. Para fins de análise dos processos de participação pública, foi agrupado no macroprocesso Outorgas e Gestão dos Potenciais Hidráulicos, já que os temas de sua responsabilidade colocados em audiência pública se relacionam com a temática.

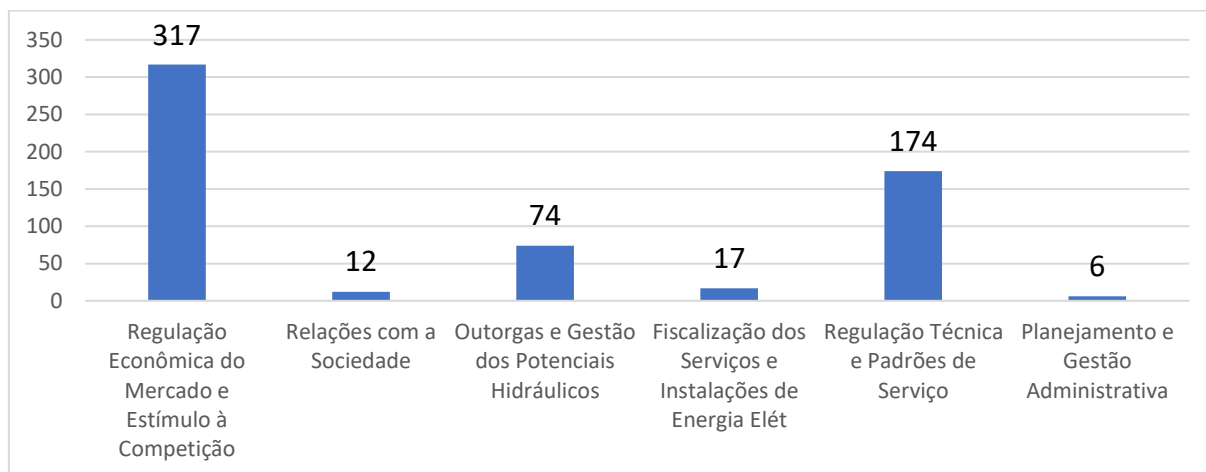
²²¹ A Superintendência de Regulação dos Serviços Comerciais foi extinta em 2015, mas a análise encontrou processos participativos sobre temas que lhe diziam respeito. As atividades que realizava foram assimiladas essencialmente pela SRD e pela SMA.

²²² A Secretaria Geral, na classificação da ANEEL, pertence ao macroprocesso Assessoramento e Controle da Gestão, que não foi considerado na classificação elaborada para este trabalho. Para fins de análise dos processos de participação pública, foi agrupado no macroprocesso Planejamento e Gestão Administrativa.

²²³ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

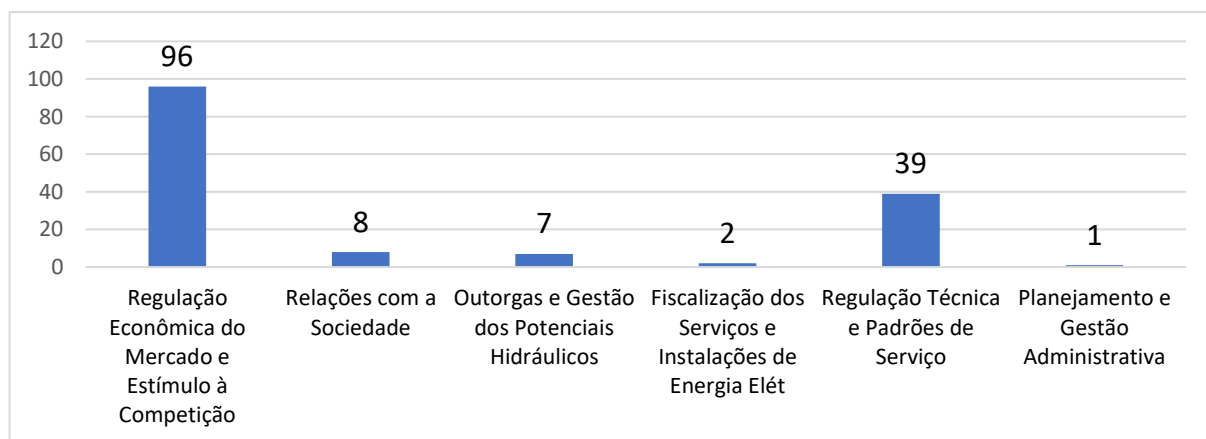
A seguir, é possível verificar o total de APs/CPs por macroprocesso ao longo do período estudado, e ainda como se deu a participação dos Conselhos de Consumidores nas audiências de acordo com cada macroprocesso, ou seja, com cada tema geral objeto do trabalho da Agência, no mesmo período.

Gráfico 24 – Quantitativo total de AP/CPs por macroprocesso, considerado o universo de 600 APs/CPs (2013 a 2020)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²²⁴

Gráfico 25 – Quantitativo de APs/CPs com contribuições dos Conselhos de Consumidores, considerado o universo de 600 APs/CPs, por macroprocesso (2013 a 2020)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²²⁵

²²⁴ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

²²⁵ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

Constata-se que a participação mais expressiva dos Conselhos de Consumidores nas audiências públicas, classificando-se por macroprocesso, acompanhou os dois temas que tiveram maior número de audiências públicas. A prevalência da participação se deu no tema Regulação Econômica do Mercado e Estímulo à Competição, o que é justificável por ser o tema que contempla os processos de reajustes e revisões tarifárias das concessionárias de distribuição de energia elétrica, nos quais os Conselhos de Consumidores são necessariamente instados a se manifestar pela unidade técnica responsável (Superintendência de Gestão Tarifária – SGT) ao longo da instrução processual. Em seguida, o número mais expressivo de participação dos Conselhos de Consumidores é identificado nas audiências públicas/consultas públicas referentes à Regulação Técnica e Padrões de Serviço, onde são aprovados os regulamentos que regem os serviços de distribuição de energia elétrica.

Nos temas afetos a Relações com a Sociedade, que também impactam os Conselhos de Consumidores, ainda mais sendo eles próprios instâncias dedicadas à participação social, o índice de participação de 66% das audiências no período é satisfatório, mas há de se questionar se o ideal não seria que tivessem contribuído na integralidade das audiências públicas/consultas públicas do tema, uma vez que a quantidade identificada de processos participativos (apenas 12) permitiria um grau bastante avançado de participação, ainda mais em se tratando de tema cuja complexidade da linguagem técnica costuma ser menor. Os números identificados demonstram possibilidade de ampliar a capacidade de contribuição nos temas referentes a Outorgas e Gestão dos Potenciais Hidráulicos (que não dizem respeito a assuntos de distribuição de energia elétrica, mas podem ter impactos indiretos nos consumidores, com maior oferta de energia elétrica para aquisição pelas distribuidoras, impactando no preço da energia consumida, por exemplo) e afetos a Fiscalização, estes sim com impacto direto nas questões afetas ao serviço prestado. Os temas referentes a Planejamento e Gestão Administrativa são referentes à esfera interna da Agência, mas podem também se beneficiar de maior participação dos Conselhos de Consumidores, que, como interlocutores que conhecem a forma de atuação da ANEEL, detêm capacidade de formular sugestões para o aprimoramento da gestão da Agência Reguladora.

3. Regulamentos de destaque objeto de audiência pública no período

Buscando alcançar os dois tipos de enfoques observados quando se verificam os estudos que se dedicam à mensuração da participação pública – assuntos de maior alcance social, que costumam ser mais permeáveis à participação do “cidadão comum”; e assuntos de caráter

técnico, nos quais a população não costuma ter facilidade para contribuir efetivamente; será realizada análise da participação social em audiências públicas de temas relevantes avaliados ao longo desse período pela ANEEL, escolhidos levando-se em conta essas características.

Ao longo dessa análise, visou-se contemplar de forma equilibrada esses dois pontos de vista: um tema de grande interesse dos agentes econômicos – os procedimentos referentes a empreendimentos de geração de energia; um tema que diz respeito majoritariamente aos consumidores e às garantias de participação social – a revisão do regulamento dos conselhos de consumidores, e dois temas de interesse equilibrado entre agentes e consumidores – a regulamentação das bandeiras tarifárias e o regulamento referente ao fornecimento de energia elétrica para recarga de veículos elétricos.

3.1 A revisão dos regulamentos de estudos de inventário e de registro de Pequenas Centrais Hidrelétricas - PCHs

Passa-se à análise de dois processos de temas conexos, de números 48500.003900/2009-41 e 48500.004004/2014-66, que tratam respectivamente da Audiência Pública nº 13/2013, instituída para colher subsídios e informações adicionais ao aprimoramento da Resolução nº 393, que trata de procedimentos de estudo de inventário hidrelétrico de bacias hidrográficas²²⁶, e da Audiência Pública nº 57/2014, com vistas obter subsídios à proposta de simplificação da análise de estudos de Pequenas Centrais Hidrelétricas²²⁷.

A AP 13/2013 tratou da revisão dos procedimentos para elaboração, análise e seleção de estudos de inventário hidrelétricos, então regulamentados pelas Resoluções Normativas ANEEL nº 393/1998 e 398/2001. Seu período de contribuições foi de 27 de fevereiro de 2013 a 29 de março de 2013. O objeto da AP passou previamente por discussão com a sociedade por meio da Consulta Pública nº 58/2009 e da Audiência Pública nº 42/2010, que contaram respectivamente com 23 e 19 contribuintes. Os resultados obtidos na CP 58/2009 e AP 042/2010 trouxeram subsídios à proposta em tela, contudo, não chegaram a alterar as Resoluções Normativas nº 393/1998 e nº 398/2001, o que somente veio a ocorrer após a conclusão da AP 13/2013.

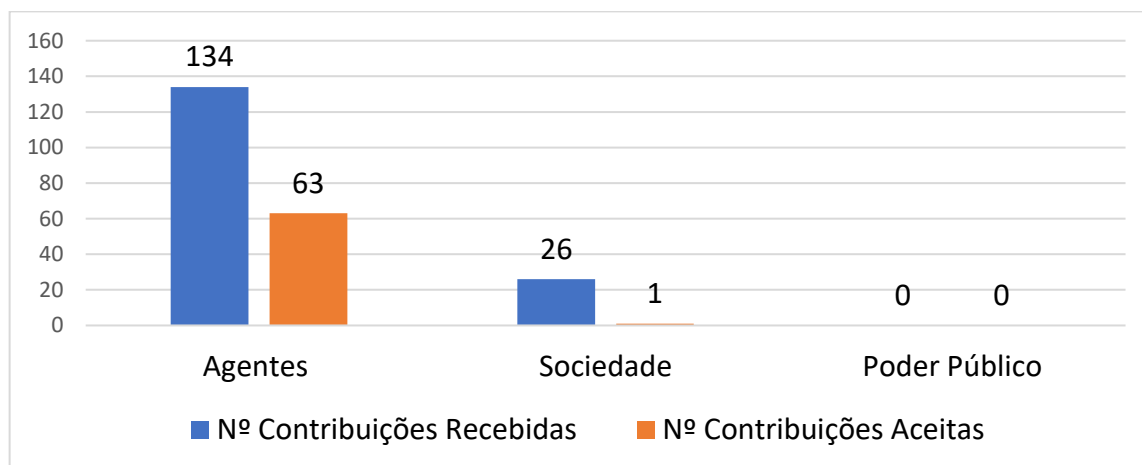
²²⁶ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Processo nº 48500.003900/2009-41. Audiência Pública nº 13/2013.

²²⁷ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Processo nº 48500.004004/2014-66. Audiência Pública nº 57/2014.

O processo de revisão dos normativos foi instaurado tendo como objetivo simplificar procedimentos para elaboração, análise e seleção de estudos de inventários hidrelétricos, tendo como metas aumentar a quantidade de estudos aprovados; aprimorar os critérios de escolha de estudos concorrentes; consolidar e adequar as alterações já implementadas por meio de outros normativos; e aprimorar os procedimentos de registro e aceite aos estudos. Dessa forma, a revisão buscava aumentar a taxa anual de estudos aprovados e, por conseguinte, a disponibilidade de aproveitamentos hidrelétricos com viabilidade técnica-econômica e socioambiental. A proposta tratou: a) da reestruturação do processo – proposta para reestruturação do processo referente a etapa de estudos de inventario hidrelétrico; e b) do detalhamento do processo – exigências de documentação, parâmetros, prazos e procedimentos associados.

A AP 13/2013 recebeu manifestações de 14 contribuintes, sendo 12 provenientes do segmento agentes econômicos e dois do segmento sociedade. No segmento sociedade, não houve participação dos Conselhos de Consumidores. O processo recebeu 160 contribuições, das quais 64 foram acatadas. Ou seja, 40% das contribuições foram incorporadas ao normativo.

Gráfico 26 – AP 13/2013: Contribuições recebidas e contribuições aceitas, por segmento



Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²²⁸

Os agentes econômicos enviaram 134 contribuições, o que representa 84% do total recebido, das quais 63 foram aceitas. Os representantes da sociedade enviaram 26 contribuições, o que representa 16% do total recebido. Destas, apenas uma foi acatada. O segmento Poder Público não apresentou contribuições. Tem-se portanto que 47% das

²²⁸ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

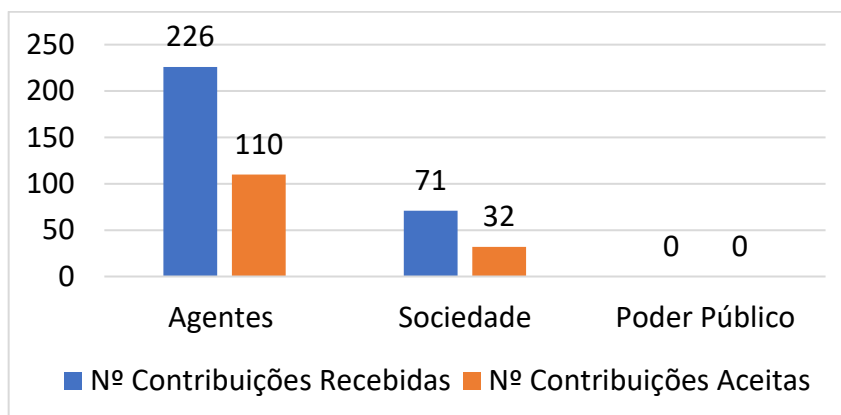
manifestações enviadas pelo segmento agentes econômicos e 4% das contribuições encaminhadas pelo segmento sociedade foram incorporadas no processo de revisão normativa. Após a análise das contribuições pela unidade técnica responsável, sorteio de relator e discussão na Diretoria da ANEEL, o processo culminou com a publicação da Resolução Normativa nº 672, de 4 de agosto de 2015, que estabeleceu os procedimentos para realizar estudos de inventário hidrelétricos de bacias hidrográficas²²⁹.

A norma vigorou por cerca de 5 anos, recebendo elogios por parte dos agentes econômicos, por ter simplificado os procedimentos de estudo de inventário, e foi revogada com a edição da Resolução Normativa nº 875, de 10 de março de 2020, a qual estabelece os requisitos e procedimentos necessários à aprovação dos estudos de inventário hidrelétrico de bacias hidrográficas, à obtenção de outorga de autorização para exploração de aproveitamentos hidrelétricos, à comunicação de implantação de Central Geradora Hidrelétrica com Capacidade Instalada Reduzida e à aprovação de Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica e Projeto Básico de Usina Hidrelétrica sujeita à concessão (redação dada pela Resolução Normativa nº 890, de 21 de julho de 2020).

A AP 57/2014, em temática correlata, tratou da simplificação do processo de análise dos projetos básicos de Pequenas Centrais Hidrelétricas – PCHs, com sinalização regulatória para a efetiva convergência entre a garantia física e a capacidade de geração dessas usinas²³⁰. Foram recebidas manifestações de 28 contribuintes, sendo 16 provenientes do segmento agentes econômicos e 12 provenientes do segmento sociedade. O processo recebeu 297 contribuições, das quais 142 foram acatadas, o que representa 48% das contribuições incorporadas ao normativo.

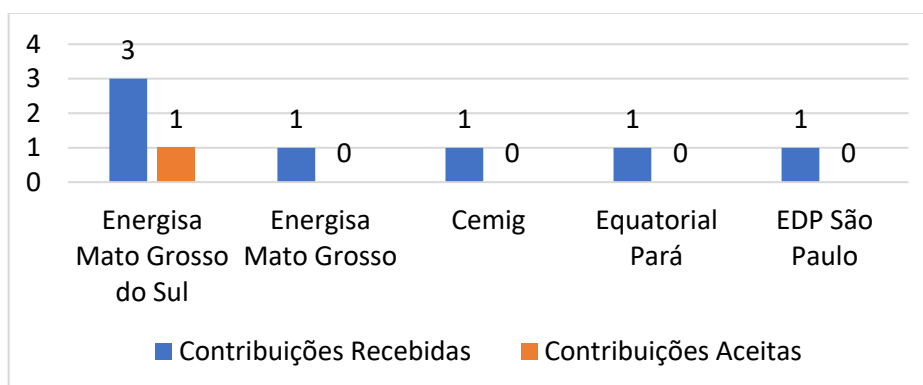
²²⁹ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resolução Normativa nº 672, de 4 de agosto de 2015 (revogada)*. Estabelece os procedimentos para a realizar estudos de inventário hidrelétrico de bacias hidrográficas. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2015672.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

²³⁰ De acordo com os dados fornecidos pela ANEEL, não foi encaminhado Relatório de Análise de Contribuições referente à 1ª fase da Audiência Pública. Os dados referentes às contribuições dizem respeito, portanto, à segunda fase.

Gráfico 27 – AP 57/2014: Contribuições recebidas e contribuições aceitas, por segmento

Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²³¹

Os agentes econômicos enviaram 226 contribuições, o que representa 76% do total recebido, das quais 110 foram aceitas. Os representantes da sociedade enviaram 71 contribuições, o que representa 24% do total recebido. Destas, 32 foram acatadas. O segmento Poder Público não apresentou contribuições. Verifica-se, então, que 49% das manifestações enviadas pelo segmento agentes econômicos e 45% das contribuições encaminhadas pelo segmento sociedade foram incorporadas no processo de revisão da norma. Diferentemente da AP 13/2013, cinco Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica participaram do processo. Os Conselhos de Consumidores enviaram sete contribuições, das quais uma foi acatada.

Gráfico 28 – AP 57/2014: Contribuições recebidas e contribuições aceitas, por Conselho de Consumidores

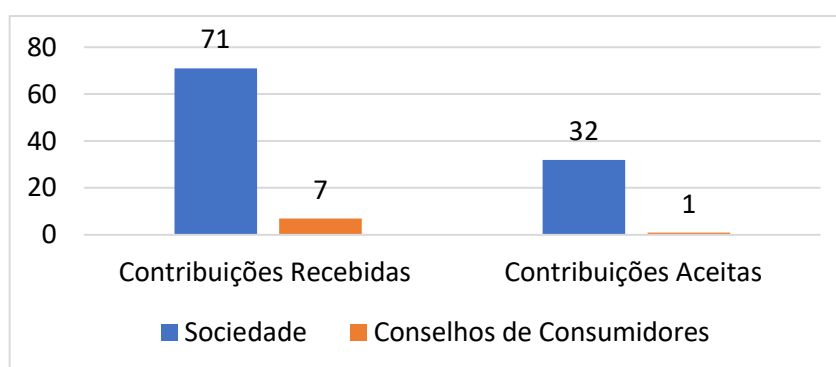
Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²³²

²³¹ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

²³² BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

Tendo em vista que, das 71 contribuições recebidas desse segmento, sete foram provenientes dos Conselhos de Consumidores, estes foram responsáveis por 10% das contribuições dos representantes da sociedade. Considerando ainda que, das 32 contribuições aceitas desse segmento, uma é proveniente dos Conselhos, verifica-se que os Conselhos de Consumidores foram responsáveis por 3% das contribuições aceitas dos representantes da sociedade.

Gráfico 29 – AP 57/2014: Contribuições recebidas e contribuições aceitas, do segmento Sociedade e dos Conselhos de Consumidores



Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²³³

Após a análise das contribuições pela unidade técnica, sorteio de relator e discussão na Diretoria da ANEEL, o processo gerou a publicação da Resolução Normativa nº 673, de 4 de agosto de 2015, que estabeleceu os requisitos e procedimentos para a obtenção de outorga de autorização para exploração de aproveitamento de potencial hidráulico com características de Pequena Central Hidrelétrica – PCH.

Anteriormente à edição da Resolução Normativa nº 673/2015, quando havia apresentação de mais de um projeto básico para a mesma usina, a ANEEL realizava a análise técnica integral de todos os projetos apresentados, o que acabava ocasionado grande espera na análise. Com a edição da referida Resolução Normativa, no caso de pluralidade de interessados, o empreendedor que primeiro apresentar o sumário executivo – dossiê com informações essenciais do projeto básico da usina –, após o prazo concorrencial de 90 dias, tem a preferência no processo seletivo²³⁴. O normativo foi igualmente revogado pela Resolução Normativa nº

²³³ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

²³⁴ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resolução Normativa nº 673, de 4 de agosto de 2015 (revogada)*. Estabelece os requisitos e procedimentos para a obtenção de outorga de autorização para

875, de 10 de março de 2020, que integrou os procedimentos, tanto para estudos de inventário como para obtenção de outorga de autorização para exploração de PCHs.

3.2 A nova norma dos Conselhos de Consumidores

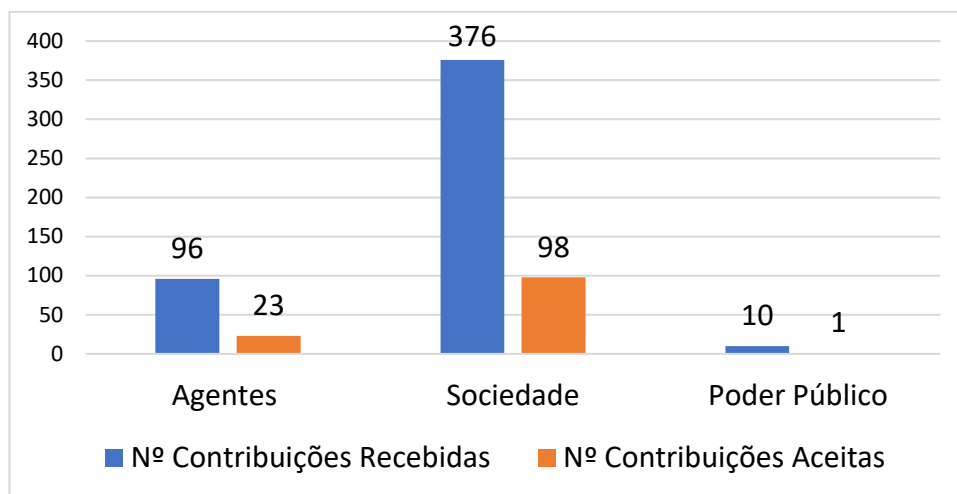
O Processo nº 48500.000602/2014-66 apresenta o resultado da Audiência Pública nº 78/2015, instaurada para obter subsídios para aperfeiçoar a Resolução Normativa nº 451, de 27 de setembro de 2011, que estabelecia as condições gerais para criar, organizar e definir o funcionamento dos Conselhos de Consumidores das concessionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica²³⁵. Seu período de contribuições foi de 10 de dezembro de 2015 a 8 de março de 2016, alcançando, portanto, 90 dias.

A proposta de alteração da norma visou ampliar a autonomia dos Conselhos frente às distribuidoras de energia elétrica e dotá-los de mecanismos de planejamento das atividades e de prestação de contas. Dentre as propostas de alteração colocadas em audiência pública estavam pontos como o tempo de mandato dos conselheiros; a capacitação dos membros dos Conselhos por parte das distribuidoras; a forma de participação de órgãos de defesa do consumidor, Defensoria Pública e Ministério Público nas atividades dos Conselhos; e suas formas de deliberação para tomada de decisão.

A AP 78/2015 recebeu manifestações de 46 contribuintes, sendo 14 provenientes do segmento agentes econômicos, 30 do segmento sociedade e dois do segmento Poder Público. Em 25 de fevereiro de 2016, foi realizada no auditório da ANEEL, em Brasília/DF, sessão presencial da AP. O evento contou com 56 participantes, dos quais 22 atuaram como expositores. Foram recebidas 482 manifestações e contribuições por escrito, encaminhadas por conselhos de consumidores, distribuidoras de energia elétrica, órgão de defesa do consumidor e consumidores. Desse total, 122 foram aceitas total ou parcialmente, o que significa que 25% das contribuições foram incorporadas ao normativo.

exploração de aproveitamento de potencial hidráulico com características de Pequena Central Hidrelétrica – PCH. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2015673.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

²³⁵ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Processo nº 48500.000602/2014-66. Audiência Pública nº 78/2015.

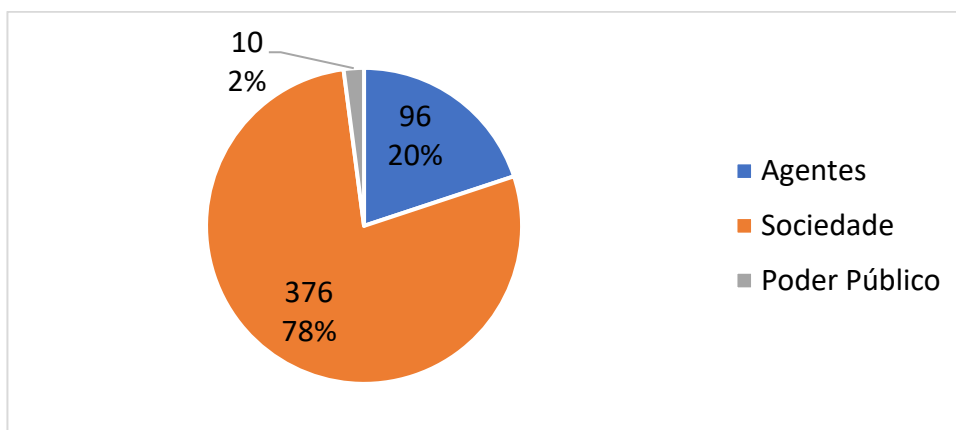
Gráfico 30 – AP 78/2015: Contribuições recebidas e contribuições aceitas, por segmento

Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²³⁶

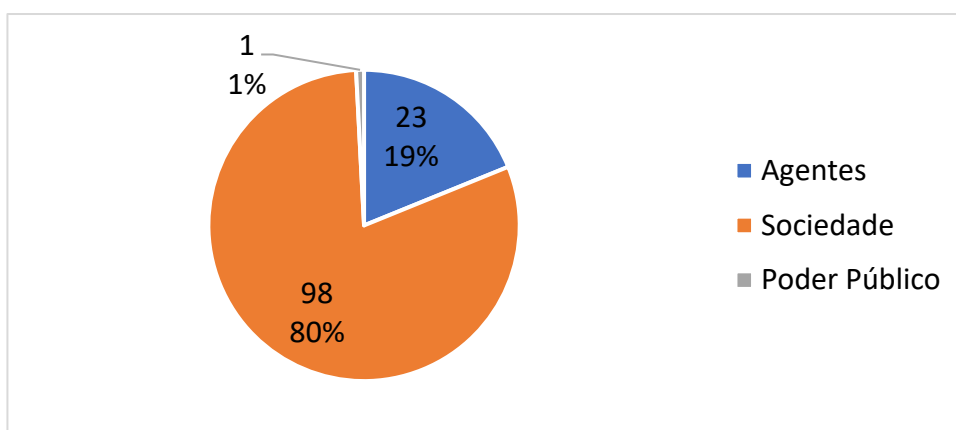
Os agentes econômicos enviaram 96 contribuições, o que representa 20% do total recebido, das quais 23 foram aceitas. Os representantes da sociedade enviaram 376 contribuições, o que representa 78% do total recebido. Destas, 98 foram acatadas. O Poder Público enviou 10 contribuições, o que representa 2% do total recebido, tendo uma das contribuições sido aceita.

Tem-se, portanto, que 24% das manifestações enviadas pelo segmento agentes econômicos, 26% das contribuições encaminhadas pelo segmento sociedade e 10% das manifestações encaminhadas pelo Poder Público foram incorporadas ao longo do processo de revisão normativa. Quando se analisa a divisão percentual dentro do total de contribuições recebidas e do total de contribuições acatadas, verifica-se que os percentuais nas duas condições foram compatíveis, e a sociedade teve condições de exercer preponderância tanto no universo de produção de contribuições quanto no universo de contribuições acatadas durante a AP.

²³⁶ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

Gráfico 31 – AP 78/2015: Percentual de contribuições recebidas, por segmento

Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²³⁷

Gráfico 32 – AP 78/2015: Percentual de contribuições aceitas, por segmento

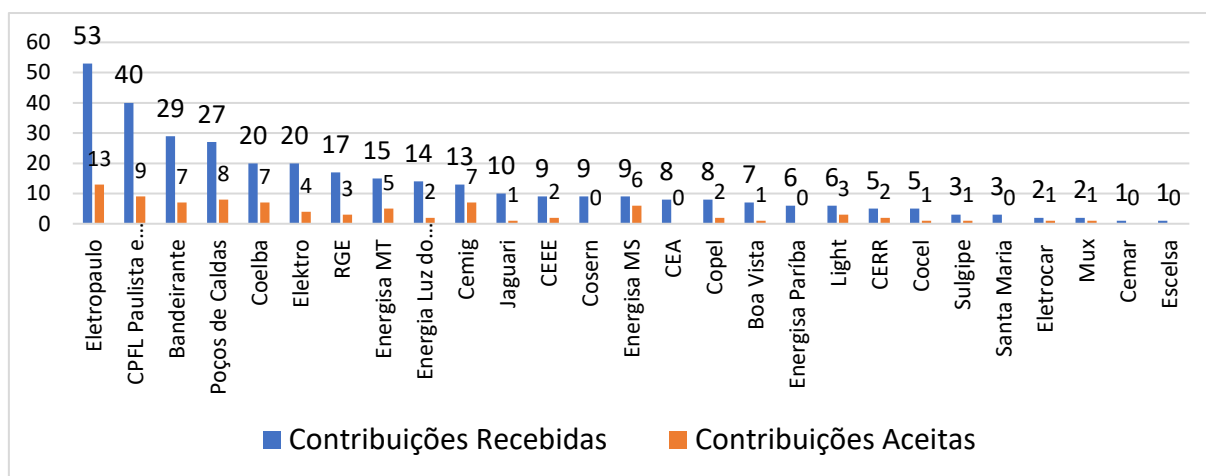
Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²³⁸

Considerando as 376 contribuições recebidas do segmento sociedade, 342 foram provenientes dos Conselhos de Consumidores, o que representa 91% das contribuições dos representantes da sociedade. Das 98 contribuições aceitas desse segmento, 86 foram oriundas dos Conselhos de Consumidores, o que representa 88%. No total, 28 Conselhos de Consumidores encaminharam contribuições à AP 78/2015.

²³⁷ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

²³⁸ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

Gráfico 33 – AP 78/2015: Contribuições recebidas e contribuições aceitas, por Conselho de Consumidores



Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²³⁹

O processo culminou na publicação da Resolução Normativa nº 715, de 26 de abril de 2016, restando como principais mudanças aprovadas: a revisão do valor de repasse dos recursos financeiros aos Conselhos, os quais devem ser atualizados anualmente com base no índice de inflação adotado no reajuste tarifário da distribuidora; a disponibilização de recursos financeiros ao Conselho por meio de conta bancária específica; o estabelecimento de sistema de diárias, ou equivalente, para custear estada, alimentação e deslocamento; a necessidade de prestação de contas ao término do encargo de conselheiro; a definição do prazo limite de 10 dias úteis para a distribuidora restituir as despesas comprovadas e realizadas pelos conselheiros; a ampliação de mandato para quatro anos, com início e término coincidentes com o ano civil; a definição de que os representantes do Ministério Público, da Defensoria Pública ou do órgão local de defesa do consumidor podem participar como convidados do Conselho, com direito a voz, mas não a voto; a vedação da participação de conselheiro em mais de um Conselho de Consumidores no mesmo período de mandato; o regime colegiado para a tomada de decisões; a necessidade de desenvolver anualmente ações de capacitação para os conselheiros, como responsabilidade da distribuidora; a obrigação dos Conselhos de divulgar aos consumidores de sua área de atuação as audiências públicas e consultas públicas realizadas pela ANEEL²⁴⁰.

²³⁹ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

²⁴⁰ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resolução Normativa nº 715, de 26 de abril de 2016*. Aprimora as condições gerais para a criação, organização e funcionamento dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica, no âmbito das concessionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica, e dá

3.3 A regulamentação das bandeiras tarifárias

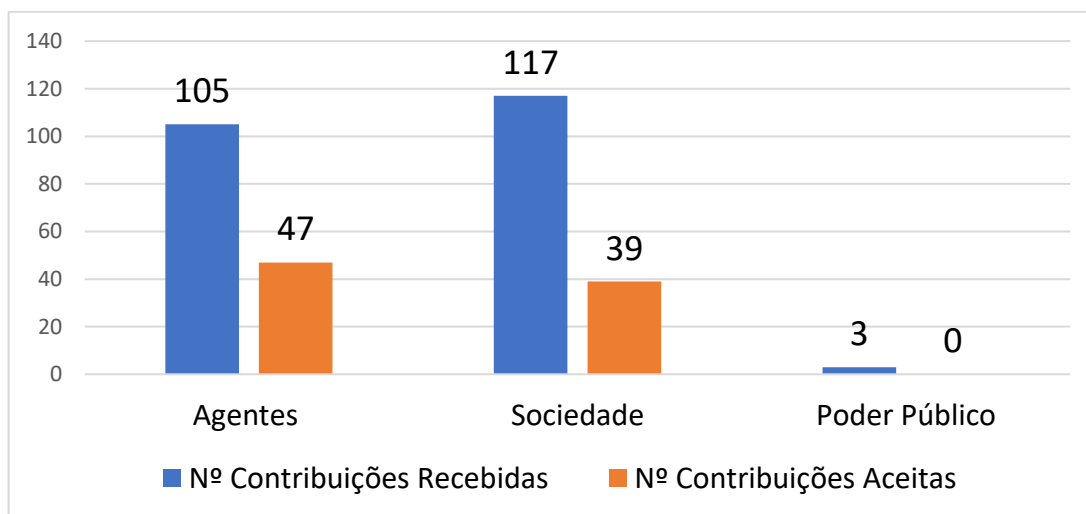
O Sistema de Bandeiras Tarifárias, que passou a funcionar como indicativo de existência ou não de valor adicional na tarifa de energia da concessionária, foi regulamentado pela ANEEL em 2015, por meio da Resolução Normativa nº 649, de 27 de fevereiro de 2015²⁴¹. Os registros da construção do normativo e da respectiva audiência pública (AP 6/2015) se encontram no Processo nº 48500.000484/2015-77²⁴². O período de contribuições foi de 9 a 20 de fevereiro de 2015.

A sinalização, que visa auxiliar o consumidor na definição do comportamento de consumo para cada mês, apresenta as seguintes modalidades: verde, amarela e vermelha. As bandeiras amarela e vermelha representam acréscimo no valor da energia a ser repassada ao consumidor final, em função de condições adversas na geração de energia elétrica. Antes da criação das bandeiras, o custo já existia e o repasse era realizado nos reajustes tarifários anuais: a diferença é que o consumidor não possuía a informação sobre o custo da energia naquele momento, não recebendo sinalização que permitisse adequar o seu comportamento de consumo. A AP recebeu manifestações de 50 contribuintes, sendo 20 provenientes dos agentes econômicos, 29 da sociedade e um do Poder Público. O processo recebeu 225 contribuições, das quais 86 foram acatadas. Ou seja, 38% das contribuições foram incorporadas ao normativo.

outras providências. Disponível em: <<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2016715.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

²⁴¹ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resolução Normativa nº 649, de 27 de fevereiro de 2015*. Aprova o Submódulo 6.8 dos Procedimentos de Regulação Tarifária - PRORET, que trata das Bandeiras Tarifárias e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2015649.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

²⁴² BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Processo nº 48500.000484/2015-77*. Audiência Pública nº 6/2015.

Gráfico 34 – AP 6/2015: Contribuições recebidas e contribuições aceitas, por segmento

Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²⁴³

Os agentes enviaram 105 contribuições, o que representa 47% do total recebido, das quais 47 foram acatadas. Os representantes da sociedade enviaram 117 contribuições, o que representa 52% do total recebido. Destas, 39 foram acatadas. O Poder Público enviou 3 contribuições, o que representa 1% do total recebido, mas nenhuma contribuição desse segmento foi aceita. Tem-se portanto que 45% das manifestações enviadas pelo segmento agentes econômicos e 33% das contribuições encaminhadas pelo segmento sociedade foram incorporadas durante o processo de revisão normativa. No segmento sociedade, os Conselhos de Consumidores enviaram três contribuições (duas oriundas do Conselho de Consumidores da AES Sul e uma do Conselho de Consumidores da Cemig), mas nenhuma foi acatada. Os Conselhos foram responsáveis, portanto, pela formulação de 3% das contribuições provenientes dos representantes da sociedade, percentual que pode ser considerado muito baixo, diante da relevância do assunto para os consumidores de todo o País.

No sistema de bandeiras, a bandeira amarela representa o primeiro degrau de condições de geração menos favoráveis. Com as adequações posteriores aprovadas após a edição da Resolução Normativa 649/2015, a tarifa nessa cor de bandeira sofre acréscimo de R\$ 0,01343 para cada quilowatt-hora (kWh) consumido. Já a bandeira vermelha - patamar 1 é o segundo degrau em termos de condições mais onerosas de geração, com acréscimo de R\$ 0,04169 para cada kWh consumido. A bandeira vermelha - patamar 2 representa o cenário mais adverso, e

²⁴³ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

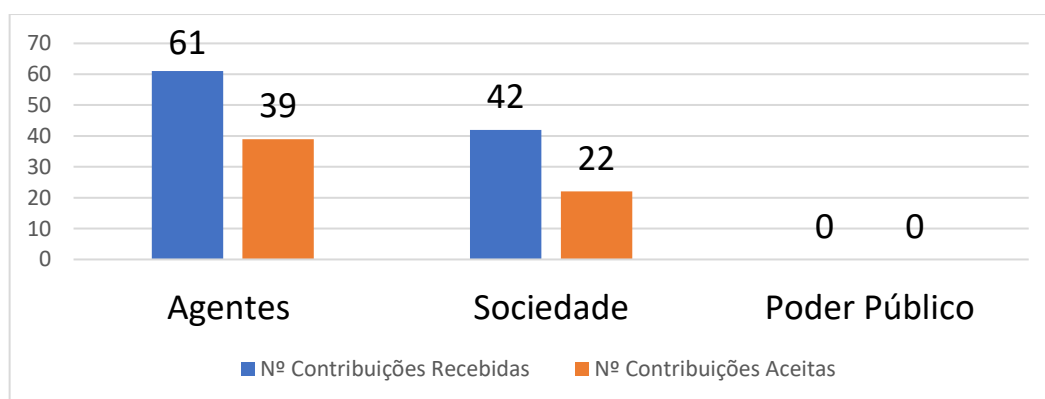
portanto mais caro, em termos de custos de geração, quando a tarifa sofre acréscimo de R\$ 0,06243 para cada kWh consumido. As condições hidrológicas são determinantes para a definição de bandeiras, uma vez que o baixo nível dos reservatórios das usinas hidrelétricas demanda o acionamento de usinas termelétricas, cujo custo da energia é maior.

3.4 O regulamento sobre fornecimento de energia para recarga de veículos elétricos

Por meio da Audiência Pública nº 29/2017, a ANEEL colheu contribuições da sociedade para proposta de regulamentação de aspectos relativos ao fornecimento de energia elétrica para a recarga de veículos elétricos, a qual foi materializada na Resolução Normativa nº 819, de 19 de junho de 2018. A elaboração do normativo e a respectiva realização de audiência pública estão registrados no Processo nº 48500.000825/2016-95²⁴⁴. A audiência recebeu contribuições no período de 25 de maio a 31 de julho de 2017.

Foram recebidas manifestações de 34 contribuintes, sendo 18 provenientes do segmento agentes econômicos e 16 do segmento sociedade. O processo recebeu 103 contribuições, das quais 61 foram acatadas, o que significa que 59% das contribuições foram incorporadas ao normativo.

Gráfico 35 – AP 29/2017: Contribuições recebidas e contribuições aceitas, por segmento



Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²⁴⁵

²⁴⁴ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Processo nº 48500.000825/2016-95*. Audiência Pública nº 29/2017.

²⁴⁵ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

Do total de 61 contribuições enviadas pelos agentes econômicos, 39 foram aceitas, o que representa que 64% das manifestações enviadas por este público foram contempladas no normativo. Das 42 contribuições enviadas pela sociedade, 22 foram aceitas, ou seja, 52% das manifestações enviadas por este público influenciaram a redação do regulamento. O Poder Público não encaminhou contribuições durante a AP. Entretanto, esse segmento acompanhou e participou das discussões por meio de articulações entre as instituições dos Poderes Executivo e Legislativo, conforme se verifica na Nota Técnica nº 63/2018-SRD/ANEEL, de 25 de maio de 2018, disponível no Processo nº 48500.000825/2016-95:

7. No âmbito do Poder Executivo Federal, o que se tem percebido desde a abertura da AP 029/2017 é uma crescente articulação entre diferentes entes governamentais, como o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC, o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações – MCTIC e o Ministério das Minas e Energia – MME, em torno de temas relacionados à mobilidade elétrica (entre eles, o desenvolvimento da infraestrutura necessária). Essa articulação tem sido facilitada pelo PROMOB-e, que é um projeto de cooperação técnica executado pelo MDIC em parceria com o Ministério Alemão de Cooperação Econômica e para Desenvolvimento por meio da GIZ, do qual a ANEEL participa do comitê gestor por meio do Superintendente de Regulação dos Serviços de Distribuição. Esse contexto reforça a expectativa de adoção de novas medidas de suporte à mobilidade elétrica por parte do Governo Federal, em particular a redução da tributação referente ao Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI para veículos elétricos.

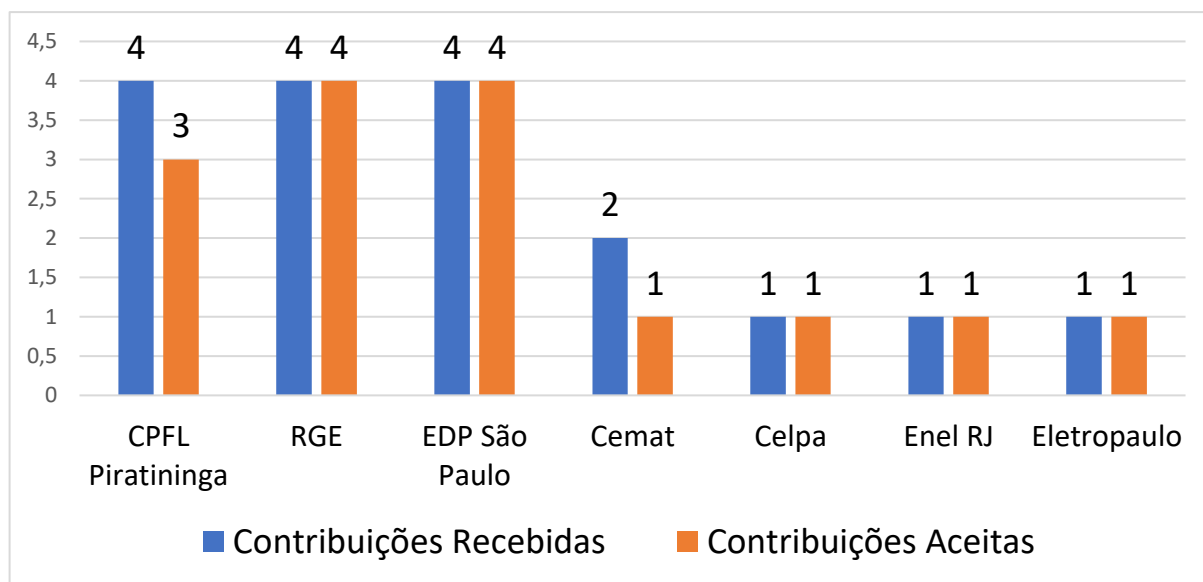
8. No âmbito do Poder Legislativo Federal também houve avanços, em particular, com relação ao PLC 65/2014, encaminhado ao Senado em 05 de junho de 2014 após ter tramitado na Câmara dos Deputados (PL 4751/2012), que estabelecia a obrigatoriedade de as distribuidoras instalarem pontos de recarga em vias públicas. Como resultado dos subsídios obtidos na audiência pública realizada no Senado Federal em 01 de julho de 2016, foi apresentado pelo relator Senador Jorge Viana, em 03 outubro de 2017, proposta de substitutivo. O novo texto, na visão da Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição – SRD, traz aprimoramentos importantes como não impor a todos os consumidores de energia elétrica o custeio da infraestrutura de recarga e procurar atrelar a expansão da infraestrutura à demanda dos usuários. Não obstante, ainda aguarda deliberação do plenário. E, sendo aprovado, por tratar-se de substitutivo, precisará retornar à Câmara dos Deputados. Dessa forma, não há como se ter uma expectativa de prazo para a decisão final a seu respeito.²⁴⁶

Considerando as 42 contribuições recebidas do segmento sociedade, 17 foram provenientes dos Conselhos de Consumidores, o que representa 40% das contribuições dos representantes da sociedade. Das 22 contribuições aceitas desse segmento, 15 foram oriundas

²⁴⁶ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Processo nº 48500.000825/2016-95*. Audiência Pública nº 29/2017.

dos Conselhos de Consumidores, ou 68%. Houve contribuições de sete Conselhos de Consumidores.

Gráfico 36 – AP 29/2017: Contribuições recebidas e contribuições aceitas, por Conselho de Consumidores



Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANEEL²⁴⁷

O processo participativo foi concluído, e após deliberação pela Diretoria da Agência, editada a Resolução Normativa nº 819/2018, que apresentou os conceitos de veículo elétrico, estação de recarga e ponto de recarga²⁴⁸, os requisitos para sua instalação e funcionamento, bem como definições básicas acerca de seu enquadramento²⁴⁹, proporcionando o regulamento que serve como base para o desenvolvimento e ampliação desse mercado no País, o que começa a ocorrer.

Em análise geral sobre os dados obtidos neste capítulo, recorda-se que, para Robert D. Putnam, os sistemas de participação cívica são forma essencial de capital social, contribuindo o seu sucesso para que os cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo. A obra de

²⁴⁷ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

²⁴⁸ Extraí-se da referida Resolução Normativa, os seguintes conceitos, aqui pontuados de forma adaptada: veículo elétrico - veículo movido por motor elétrico cujas correntes são fornecidas por bateria recarregável ou por outros dispositivos portáteis de armazenamento de energia elétrica recarregáveis a partir da energia oriunda de uma fonte externa; estação de recarga - conjunto de softwares e equipamentos utilizados para o fornecimento de corrente elétrica ao veículo elétrico, localizada fora do veículo; ponto de recarga - ponto de conexão do veículo elétrico à estação de recarga.

²⁴⁹ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resolução Normativa nº 819, de 19 de junho de 2018*. Estabelece os procedimentos e as condições para a realização de atividades de recarga de veículos elétricos. Disponível em: < <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2018819.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2021.

Putnam foi selecionada diante de tantas obras sobre o tema porque ele aborda capital social em sua pesquisa de forma útil e aproximada à presente pesquisa – em Comunidade e Democracia, adota-se enfoque local, enquanto na presente pesquisa, utiliza-se enfoque temático. Os Conselhos, em Comunidade e Democracia, são instâncias de representação da sociedade, que deliberam sobre temas de interesse daquela localidade. No caso da ANEEL, os Conselhos de Consumidores se reúnem com liberdade para definirem sua agenda, mas o auge de sua participação é no momento das audiências públicas/consultas públicas, quando de fato têm a oportunidade de contribuir de forma qualificada ao processo regulatório, buscando mitigar o déficit técnico entre especialista dos agentes econômicos ou do setor público e o cidadão comum.

Aplicando-se as definições dos sistemas de participação cívica de Putnam²⁵⁰ ao processo participativo da ANEEL, especialmente por meio da atuação em audiências públicas/consultas públicas: a) aumentam os custos potenciais para o transgressor em qualquer transação individual: no caso em tela, eventual comportamento oportunista de representante de qualquer dos segmentos não seria bem visto pelo regulador; b) promovem sólidas regras de reciprocidade: com a continuidade da participação, é criado espírito de cooperação dentro dos grupos de representantes dos segmentos, e entre eles; c) facilitam a comunicação e melhoram o fluxo de informações sobre a confiabilidade dos indivíduos: são construídas relações de confiança entre os representantes dos segmentos envolvidos, interna e externamente a esses segmentos, e entre estes e o ente regulador; d) corporificam o êxito alcançado em colaborações anteriores, criando assim um modelo culturalmente definido para futuras colaborações: a qualidade de contribuições e relacionamentos já construídos anteriormente acaba evoluindo incrementalmente, tendendo a aprimorar continuamente a qualidade da participação.

Mariana Batista Silva, em artigo que também visava avaliar a efetividade das instâncias participativas da ANEEL, concluiu que a instituição e manutenção dos Conselhos de Consumidores, obrigação das concessionárias, se constitui no primeiro esforço institucional para diminuir as diferenças de recursos dos consumidores com relação aos agentes econômicos, e que, já mostra alguns resultados positivos em seu objetivo de dotar os consumidores de maior poder diante desses agentes. A autora também destaca as audiências públicas da ANEEL como fóruns em que “os diversos grupos da sociedade podem ser ‘inseridos’ no processo regulatório e emitir considerações acerca das ações adotadas, caracterizando uma permeabilidade da

²⁵⁰ PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna* (c/ Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti; tradução Luiz Alberto Monjardim). 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 183.

atividade regulatória aos interesses da sociedade”²⁵¹. Alerta, entretanto, para a necessidade de esforços de desenho institucional no sentido de prevenir que essa permeabilidade venha a se tornar “demasiadamente seletiva, beneficiando apenas um grupo em detrimento de outros”²⁵².

Verifica-se adicionalmente, aplicando a teoria de Sherry Arnstein, que a participação na ANEEL por meio de audiências públicas/consultas públicas e dos Conselhos de Consumidores, se encontra bem consolidada no degrau de consultas (ou no grau consultivo, na classificação da CEPAL), entretanto os Conselhos detêm autonomia em grau de empoderamento para a adoção de suas decisões internas, sem interferência da Agência Reguladora. A manutenção e aprimoramento das Audiências Públicas tende a construir um empoderamento cada vez maior do cidadão em sua participação, por meio da adequada informação da sociedade e da garantia de efetividade dos mecanismos de participação. E a existência dos Conselhos de Consumidores, e o necessário aperfeiçoamento continuado de sua atuação, soma a essas duas características positivas, pelo lado dos cidadãos-consumidores, a construção de capital social e a construção de capacidades de contribuição.

4. Combatendo a falácia da equidistância

Já chegou a ser lugar comum no discurso técnico do ambiente regulatório a necessidade de se manter, nos entes reguladores, igual distância entre governo, agentes regulados e consumidores. Esse discurso, ao longo dos anos, tem perdido força e adeptos, especialmente por não se sustentar sob a ótica do pequeno consumidor, que, por melhor nível de formação escolar que possua, não tem condições de se especializar em cada setor técnico das diversas matérias da vida cotidiana objeto da regulação governamental. A distância do governo é pouco palpável, uma vez que são os servidores das Agências, eles próprios, servidores públicos governamentais. Sob a ótica política, os dirigentes são indicados pelo governo, para posterior aprovação pelo Senado Federal. Os fóruns e reuniões entre reguladores e demais entes da Administração Pública são constantes – e é bom que assim o sejam.

Da mesma forma, a distância dos agentes regulados existe sob o ponto de vista ético, mas não sob o ponto de vista técnico. Afinal, reguladores e executivos de empresas reguladas,

²⁵¹ SILVA, Mariana Batista da. *Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)*. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, v. 46, nº 4, 2012, p. 989.

²⁵² SILVA, Mariana Batista da. *Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)*. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, v. 46, nº 4, 2012, p. 989.

não raramente, são oriundos das mesmas escolas de Engenharia, Economia, Direito. Dominam a linguagem técnica acerca de um mesmo assunto. Participam de reuniões constantemente para discutir esses temas técnicos. As grandes empresas possuem seus Departamentos de Assuntos Regulatórios, Institucionais e/ou Governamentais, com executivos voltados exclusivamente a essa interação. E essa interação constante não é algo a se condenar, pelo contrário, bastando que os participantes atuem de forma ética e saibam agir de forma condizente com o seu “lado do balcão”, que também não raramente costuma se inverter ao longo das suas carreiras.

Quanto aos consumidores – refere-se aqui aos pequenos, e não às grandes empresas eletrointensivas – aí sim percebe-se distanciamento. E não porque falte paciência ao ente regulador em explicar suas decisões, ou em chamar esse consumidor ao diálogo, mas pela complexidade técnica do assunto e, como já dito, pela falta de tempo e/ou interesse do cidadão comum a se dedicar a um debate mais aprofundado sobre cada um dos temas de sua vida diária objeto de regulação. Em monografia apresentada para conclusão do curso de graduação em Direito da UnB, em 2013, intitulada “O controle social sobre os atos das Agências Reguladoras Federais de Infraestrutura”, Gustavo Alexandre Lopes Nery aponta a necessidade de que os entes reguladores dediquem especial atenção à matéria:

No caso das agências reguladoras de infraestrutura, que tratam de assuntos de elevada complexidade técnica, é necessário que se vá além dos requisitos formais no que diz respeito à participação pública dos cidadãos, mas se considere as dificuldades dos usuários, inclusive aqueles que atuam de forma organizada, em compreender as normas e procedimentos técnicos publicados por estas entidades.

O reconhecimento dessa situação é o ponto de partida para que sejam implementadas ações com o objetivo de subsidiar a participação pública no âmbito de suas áreas de atuação e conferir legitimidade formal e material aos seus atos normativos.²⁵³

Para combater os riscos de assimetria desfavorável aos cidadãos/consumidores no âmbito da regulação em geral e se aproximar de forma efetiva dos consumidores, a ANEEL tem elaborado iniciativas inovadoras no sentido de assegurar a consideração do ponto de vista dos consumidores sobre a regulação e maior conhecimento dos consumidores sobre seus direitos. Cabe destacar, entretanto, que por todo o que foi verificado neste trabalho, seria igualmente falacioso dizer que a ANEEL é impermeável à participação da sociedade: pelo contrário, demonstra possuir mecanismos estruturados e consolidados, com número de

²⁵³ NERY, Gustavo Alexandre Lopes. *O controle social sobre os atos das agências reguladoras federais de infraestrutura*. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

contribuições e índices de aproveitamento de contribuições desse segmento que, não obstante sejam inferiores aos dos agentes econômicos, estão longe de serem irrelevantes.

4.1 A Comissão de Apoio ao Processo Regulatório sob a ótica do Consumidor

Em deliberação administrativa realizada em 3 de maio de 2018, a Diretoria da ANEEL decidiu constituir a Comissão de Apoio ao Processo Regulatório sob a Perspectiva do Consumidor, com participação de representantes da própria ANEEL (servidores públicos da Agência), dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica, da Confederação Nacional de Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), da Confederação Nacional da Indústria (CNI), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, da Ordem dos Advogados do Brasil e da Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça – Senacon/MJ. A coordenação da Comissão cabe à própria ANEEL.

Os representantes foram designados para mandatos de dois anos de duração, e a deliberação, que resultou na edição da Portaria nº 5.056, de 3 de maio de 2018, determinou ainda à Superintendência de Recursos Humanos da ANEEL que verificasse a disponibilidade de oferecer Cargo Comissionado Técnico para o coordenador titular da Comissão²⁵⁴. Na Nota Técnica nº 98/2017-SMA/ANEEL, de 11 de setembro de 2017, que consta dos autos do processo nº 48500.004643/2017-74, foi assinalado que a Comissão buscará incorporar a perspectiva de consumidor na regulação do setor elétrico “ponderando aspectos como inovação, qualidade do fornecimento, envolvimento das partes interessadas, investimentos necessários, custos absorvidos pela tarifa e desenvolvimento do setor”. A Nota Técnica também prevê que, após análise e debate entre os membros da comissão acerca de tema regulatório com impacto potencial relevante sobre os consumidores, que esteja em consulta aberta à sociedade, será elaborada a contribuição da Comissão, a qual será considerada como originária do segmento sociedade civil²⁵⁵.

Não havendo consenso entre os membros, a Comissão poderá encaminhar mais de um documento, contemplando a diversidade de visões sobre o assunto. A Comissão também poderá

²⁵⁴ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Portaria nº 5.056, de 3 de maio de 2018*. Constitui a Comissão de Apoio ao Processo Regulatório sob a perspectiva do Consumidor com a incumbência de avaliar a necessidade e as consequências da regulamentação setorial para o consumidor, e designa os membros relacionados para integrarem referida comissão.

²⁵⁵ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública. *Nota Técnica nº 98/2017-SMA/ANEEL, de 11 de setembro de 2017*.

fazer sustentações orais nas reuniões presenciais das audiências públicas e nas reuniões públicas da Agência, onde os respectivos processos são deliberados. No Relatório Parcial referente ao Terceiro Trimestre de 2018, a Comissão prestou contas sobre suas iniciativas iniciais, como se verifica a seguir:

A segunda reunião da Comissão foi motivada pela Audiência Pública 27/2018, que visa o aprimoramento das disposições do Atendimento ao Público previstas na Resolução Normativa nº 414, de 09 de setembro de 2010, complementada pelo Módulo 8 dos Procedimentos de Distribuição – PRODIST. O prazo para envio de contribuições iniciou-se em 11/06/2018, tendo sido finalizado em 08/09/2018.

Nesta oportunidade, a Comissão apresentou 17 contribuições, que estão anexas a este relatório. [...]

A segunda inserção da Comissão foi motivada pela Audiência Pública 37/2018, que tratou da revisão extraordinária do Orçamento Anual da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) para o ano de 2018 [...]. A comissão apresentou contribuições e sugeriu providências. Tais propostas foram aceitas pela área técnica responsável pela audiência em questão, bem como pela Diretoria Colegiada, tendo sido consideradas pelo texto final da Resolução Homologatória nº 2.446 de 04 de setembro de 2018. [...]

Neste caso, esta audiência recebeu 29 contribuições de nove Conselhos de Consumidores e de um consumidor. No entanto, destas, apenas oito delas foram aceitas, total ou parcialmente, o que demonstra a importância da atuação da Comissão neste caso em específico.²⁵⁶

Apesar da atuação mencionada, consultada a íntegra do Processo referente à Comissão, entretanto, verifica-se não haver novos documentos juntados desde o final de 2019, o que não significa que a Comissão não esteja atuando em reuniões ou momentos pontuais - pode ter faltado apenas a juntada dessa documentação comprobatória ao processo. Entretanto, tendo em vista que nesse ínterim diversos regulamentos de interesse dos consumidores foram editados, inclusive os referentes às medidas mitigatórias de impactos tarifários durante o período de pandemia, fica patente que a ANEEL analisou temas que poderiam despertar a ação da Comissão, a qual, ainda que tenha atuado, se beneficiaria de uma maior institucionalização, com a juntada da documentação sobre essa atuação ao processo e ampla divulgação em canais de comunicação. Esse possível sinal de redução no grau de atividade pode ter como fatores a ausência de dedicação exclusiva de seus membros, sejam eles os técnicos da ANEEL ou os representantes das demais entidades, que participam do grupo em acúmulo com suas demais atribuições.

²⁵⁶ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Comissão de Apoio ao Processo Regulatório sob a Ótica do Consumidor. *Relatório Parcial referente ao Terceiro Trimestre de 2018*.

Havia previsão de atribuição de função comissionada ao titular da ANEEL na Comissão, mas a atribuição acabou sendo exercida por servidores já detentores de funções – porém encarregados, assim, de diversas outras atividades. A atribuição de uma função para atuação exclusiva na Comissão não chegou ainda a ser implementada. Outra razão possível para o arrefecimento de sua atuação é a falta de um papel claro, com previsão normativa específica no rito processual da ANEEL, sobre o momento processual de sua participação na discussão ou o rol dos temas que mereçam sua atuação de forma obrigatória.

Apesar de ainda se dar em caráter inicial, a atuação da Comissão visa mitigar o déficit de representação dos consumidores, por meio de representantes que detêm suficiente legitimidade para fazer suas vezes no debate técnico. Ao selecionar servidores da Agência, inclusive com previsão de retribuição por meio de função comissionada, para atuarem com a ótica dos consumidores sobre os regulamentos que possam vir a impactá-los, a ANEEL deu passo claro no sentido de reconhecer a falácia do discurso da igual distância e de trazer pessoas com background técnico para avaliar as propostas de regulamento sob o viés dos consumidores, trazendo-os, ainda que de forma mediata, para dentro do processo.

Entretanto, para combater o arrefecimento de sua atividade e tornar seu funcionamento mais orgânico, entende-se benéfico que a Agência avalie a designação de servidor para atuar com dedicação exclusiva às atividades da Comissão, ficando desligado de outras atribuições na Agência. Outro ponto que poderia contribuir para o melhor desempenho do papel da Comissão seria a previsão nas normas processuais da Agência sobre o momento processual de sua atuação e os temas em que necessariamente deveria se manifestar. A atuação da Comissão poderia ir além da elaboração de manifestação sobre esses temas, atuando ainda no campo da simplificação da linguagem.

Ou seja, seria razoável desejar que a Comissão, nos processos de maior relevância para os consumidores, atuasse não apenas se manifestando diretamente no processo, mas também elaborando notas em linguagem acessível, que pudesse ajudar no esclarecimento aos consumidores e à sociedade em geral, sobre os impactos que aquele regulamento pode trazer em termos práticos nas suas vidas. A manutenção de espaço específico na Internet, com canal de contato para que os consumidores pudessem acessar os seus integrantes, também seria medida que contribuiria para a sua consolidação.

Outro ponto a se avaliar é se o arrefecimento da atividade da Comissão não estaria ligado a uma sobreposição de papéis com os Conselhos de Consumidores. A Agência deverá avaliar,

em algum momento, se é mais vantajoso para os consumidores contar com as duas instâncias – Comissão de Apoio ao Processo Regulatório e Conselhos de Consumidores, ou se seria mais benéfico extinguir a Comissão e destinar os quadros técnicos da ANEEL dela integrantes, bem como contar com a participação das entidades que a compõem, mas no âmbito dos Conselhos de Consumidores, que sairiam fortalecidos desse processo.

4.2 O aplicativo ANEEL Consumidor

Na visão de Otavio Prado, baseada em estudo das Nações Unidas sobre o assunto, pode-se definir governo eletrônico como “o conjunto de plataformas tecnológicas de comunicação, informação e aplicações em uso pelo setor público”²⁵⁷. Para Emmanuella Murussi Cavalcante Alves, em artigo produzido em coautoria, o advento do governo eletrônico foi decorrência natural das reformas de Estado ocorridas pelo mundo e do acelerado desenvolvimento das tecnologias de informação²⁵⁸.

Nesse sentido, o lançamento do aplicativo ANEEL Consumidor representa o mais arrojado instrumento de governo eletrônico disponibilizado pela ANEEL, ultrapassando a fronteira dos *call centers* e dos tradicionais atendimentos via *chat* ou formulário eletrônico. Trata-se da interface com o ente regulador transposta para o aparelho de comunicação mais utilizado para se acessar a Internet atualmente: o telefone celular. Por meio do aplicativo, é possível registrar Solicitações de Ouvidoria contendo reclamações, sugestões, elogios ou denúncias, além de acessar seu histórico de demandas na ANEEL e acessar informações sobre a composição da tarifa de energia.

De acordo com dados fornecidos pela ANEEL, o aplicativo contou com 27.252 solicitações registradas entre 2018 e março de 2021, com crescimento continuado dos percentuais de registro com relação ao total de solicitações registradas na ANEEL, que contempla os meios tradicionais. Em 2018, a quantidade de solicitações registradas via aplicativo representou 0,14% do total de solicitações registradas na ANEEL. Esse percentual

²⁵⁷ PRADO, Otavio. *Governo eletrônico e transparência: A publicização das contas públicas das capitais brasileiras*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004, p. 21.

²⁵⁸ ALVES, Emmanuella Murussi Cavalcante, ALVES, Alex Cavalcante. *O registro profissional no Brasil*. Revista Fórum de Direito Sindical, v. 2, 2016, p. 35.

passou para 1,81% em 2021 (até março). O aplicativo conta com acumulado de 109 mil *downloads*²⁵⁹.

No módulo do aplicativo intitulado “Entenda sua Conta”, o consumidor pode conhecer o funcionamento dos itens que compõem o valor da fatura de energia, utilizando simulações para contas de luz de clientes residenciais. Os cálculos de tarifa consideram a realidade de cada distribuidora, bem como os valores de Bandeira Tarifária em vigor, sem, todavia, incluir tributos como ICMS, PIS/Cofins e a contribuição de iluminação pública.

Trata-se de iniciativa que visa aproximar os consumidores do ente regulador, facilitando e popularizando o seu acesso direto, sem a necessidade de intermediários, ao núcleo de Ouvidoria Setorial da Agência. Todavia, um aprimoramento possível seria a sua integração com as demais ferramentas de participação social da Agência, permitindo o envio de contribuições em Consultas Públicas ou o contato com Conselhos de Consumidores, permitindo inclusive que o cidadão fosse informado sobre o acatamento ou não de sua contribuição diretamente por meio do aplicativo.

²⁵⁹ BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

CONCLUSÕES

Buscou-se na dissertação trazer contribuição diferenciada do enfoque tradicional sobre participação: enquanto as pesquisas nesse campo, em regra, analisam a participação no âmbito dos conselhos, e majoritariamente na área social, trabalhou-se a participação na regulação de um setor de infraestrutura, e de forma mais ampla, considerando os seus diferentes instrumentos e mecanismos. Para tanto, foram apresentadas reflexões sobre democracia e sobre participação social, apresentando definições úteis à compreensão desses termos e apontando os limites de sua utilização no âmbito da dissertação. Foram ainda elencados ainda os instrumentos tradicionais de participação social: orçamento participativo, ouvidorias públicas, conselhos de políticas públicas e audiências públicas, oferecendo visão geral sobre cada um.

Em seguida, passou-se à análise da evolução dos modelos de Estado, verificando-se as características do Estado Moderno, do Estado Liberal e do Estado Democrático, estudando-se ainda os modos de intervenção estatal por meio do Estado Socialista, do Estado de Bem-Estar Social e do Estado Regulador, o qual acabou se tornando uma modalidade de Estado de Bem-Estar Social dos dias atuais. Verificou-se que o Estado Regulador não se constituiu em modelo independente e, na prática, acabou se tornando uma vertente do Estado de Bem-Estar Social que convive com a execução, por entes privados, de determinados serviços de titularidade pública. Partiu-se então para análise detida sobre o Estado de Bem-Estar Social nessas diversas conformações. Em seguida, estudou-se a cultura de participação cívica e do capital social, bem como a participação social no modelo de Estado de Bem-Estar Social brasileiro. Verificou-se ainda a evolução dos modelos de Administração Pública até se chegar à criação das Agências Reguladoras no Brasil, apresentando-se as teorias sobre a participação da população nas decisões administrativas dos entes reguladores e demonstrando como a participação, apesar de frequentemente associada somente a políticas sociais, é parte indissociável do modelo de regulação adotado no Brasil.

Adentrou-se, então, no estudo específico sobre a ANEEL. Foram evidenciadas as principais instâncias consolidadas de participação social no âmbito da Agência: Reuniões Públicas de Diretoria, Análise de Impacto Regulatório, Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Institucional, Conselhos de Consumidores e Audiências Públicas/Consultas Públicas. Para se avaliar a efetividade da participação social na Agência, avaliou-se a participação da sociedade nas audiências públicas/consultas públicas e o papel desempenhado pelos conselhos de consumidores nessa participação.

Apesar dos resultados sobre a participação social na Agência apontarem preponderância da participação dos agentes econômicos, a participação do segmento sociedade está longe de ser irrelevante, cabendo como reparo importante a necessidade de se conferir maior *enforcement* à necessidade de disponibilização de Relatórios de Análise de Contribuição detalhados pelas áreas técnicas, apontando a aceitação ou não de cada contribuição formulada pela sociedade. A Agência, entretanto, já desenvolveu internamente a visão de que os instrumentos existentes não se demonstram suficientes para engajar a sociedade a participar de forma mais ativa do processo regulatório, assegurando a exposição dos seus pontos de vista nas discussões relevantes. A complexidade do setor e a linguagem excessivamente técnica não contribuem para esse engajamento. Nesse sentido, foi possível, ainda, conhecer os instrumentos que a ANEEL tem utilizado para se afastar do discurso da necessidade de manutenção de equidistância entre governo, agentes e consumidores, utilizando formas modernas para mitigar o déficit de capacidade técnica dos consumidores e deles se aproximar como ente público em sua defesa.

Vê-se, assim, como positiva a iniciativa da criação de uma Comissão de Apoio ao Processo Regulatório sob a ótica do Consumidor. Ao selecionar servidores da Agência, inclusive com previsão de retribuição por meio de função comissionada, para atuarem com a ótica dos consumidores sobre os regulamentos que possam vir a impactá-los, a ANEEL deu passo no sentido de reconhecer a inconsistência do discurso da equidistância quando se examina o lado do consumidor “comum”. Apesar de ainda se dar em caráter inicial, a atuação da Comissão visa mitigar o déficit de representação dos consumidores, por meio de representantes que detêm suficiente legitimidade para fazer suas vezes no debate técnico. O arrefecimento dos trabalhos da Comissão, entretanto, parece demonstrar ser o momento de buscar sinergia e identificar os sombreamentos entre essa Comissão e os Conselhos de Consumidores, avaliando a pertinência ou não de constituírem uma instância unificada.

No mesmo espírito foi criado o aplicativo ANEEL Consumidor, que surgiu com a finalidade de empoderar o consumidor utilizando das novas tecnologias à sua disposição, facilitando o acesso aos serviços prestados pela ANEEL e a informações de seu interesse na condição de consumidor dos serviços de distribuição de energia elétrica. Essa iniciativa certamente não deve ser abandonada, pelo contrário: diante da crescente digitalização dos serviços públicos, deve ser constantemente aprimorada.

A partir das práticas bem estabelecidas na ANEEL e das constatações deste trabalho, é possível afirmar que a regulação brasileira se beneficiaria com a adoção cada vez maior de garantias institucionais de participação, como a divulgação dos relatórios de contribuições em consultas públicas, indicando o percentual de contribuições aceitas e a justificativa para o seu acolhimento ou não; a divulgação das atas de reunião dos Conselhos, suas deliberações e a manutenção desses relatórios em repositório confiável na Internet; a garantia de voz e voto aos representantes da sociedade civil nos Conselhos; bem como a garantia de não contingenciamento de recursos para a formação desses representantes. É possível pensar, ainda, em comissões de técnicos governamentais encarregadas de analisar regulamentos sob a perspectiva do cidadão, como verificado no exemplo da ANEEL, ou da destinação de recursos técnicos governamentais para apoiar os Conselhos. Como é possível se observar, a construção de capacidades para a participação e o estabelecimento de garantias institucionais de sua efetividade são aliadas que caminham juntas na trajetória rumo à participação cidadã.

Com iniciativas como as Audiências Públicas, Conselhos de Consumidores, Orçamento Participativo, e a Lei de Acesso à Informação, o Brasil criou um quadro institucional importante para a profissionalização da função pública e a participação social, mas ainda há contrastes estruturais e lacunas em capacidade de gestão e capacidade de formular contribuições. Não há como se pensar em estímulo à participação social sem engajamento dos agentes públicos na sua consolidação, e no amplo acesso à educação como pilar nacional para o desenvolvimento.

É necessário, portanto, atuar em dois aspectos: o formativo, por meio da construção de capacidades para a participação e, consequentemente, da criação de capital social; e o institucional, por meio do estabelecimento de garantias para que essa participação seja efetiva, de modo a permitir à sociedade o acompanhamento ativo do processo de elaboração de políticas públicas, tomando decisões de modo informado sobre a gestão regulatória. Para tanto, ferramenta essencial é o relatório de análise de contribuições, que deve ser publicizado ao máximo. Melhor ainda será se os sistemas informatizados de Governo voltados à participação permitam, a exemplo dos sistemas de acompanhamento dos processos judiciário e legislativo, que o cidadão seja informado sobre o acatamento ou não da sua contribuição. Determinados sistemas afetos a ouvidorias já funcionam dessa forma, bastaria estender o formato a audiências públicas/consultas públicas.

Protagonismo cidadão demanda educação e cultura de participação cívica. Para evitar o risco de que a participação se dê apenas de forma a legitimar decisões tomadas do topo para a

base, é importante que a promoção da participação leve a real reflexão, respeitando os diversos pontos de vista possíveis, e traga racionalidade para o processo. A linguagem simples também é uma aliada da construção de capacidades em participação. E, onde não houver Conselhos, é possível pensar numa Comissão similar à da ANEEL em cada órgão administrativo com capacidade normativa do Poder Executivo Federal, trabalhando para assegurar que a ótica dos cidadãos seja assegurada no processo. Deve-se também ponderar sobre a efetividade da gama de canais existentes: afinal, possuir um canal funcionando adequadamente pode ser melhor do que contar com trinta que não permitam participação efetiva.

Conclui-se que uma cultura de participação cívica consolidada poderia exercer um inegável papel de protagonismo para o desenvolvimento da Nação. A participação social deve ser encarada como direito fundamental num Estado humanista, todavia, não há como esperar a solidificação de instituições e a ampliação da participação social, necessários para que o Brasil logre alcançar os padrões historicamente almejados para o seu desenvolvimento, sem que haja aprimoramentos relevantes no raio de alcance e qualidade da educação oferecida à grande parte da população. Ademais, o Estado, responsável pelas políticas públicas, tanto de educação quanto de participação, possui os instrumentos e o dever moral de estimular a participação da sociedade. Esse mesmo Estado, caso deseje verdadeiramente abraçar a participação social como ferramenta para o desenvolvimento, pode pensar até mesmo em incentivos como os concedidos a doadores de sangue e mesários eleitorais, elevando a participação ao status de dever cívico e conduta socialmente estimulada e reconhecida.

Cabe mencionar que a dissertação não teve a pretensão de esgotar a análise sobre a participação social na regulação brasileira. Isso porque a riqueza do assunto não permitiria apresentar um trabalho definitivo sobre o tema. Nesse sentido, Nitish Monebhurrin, na obra “Escrever uma tese”, afirma:

É somente armada de uma vocação que a tese se enfrenta prazerosamente, do início ao fim. A tese torna-se assim uma obrigação aprazível e direciona-se a ela com vontade, sabendo do peso, da responsabilidade embutida nesse processo. Seja na graduação, no mestrado ou no doutorado, o trabalho da ‘tese’ é um processo proporcionalmente duradouro, em cada nível²⁶⁰.

Dessa forma, reflexões adicionais, que possam explorar com novos enfoques e de maneira cada vez mais aprofundada cada instrumento de participação social da ANEEL e das

²⁶⁰ MONEBHURRIN, Nitish. *Escrever uma tese: ensaio sobre uma arte – manual para graduandos, mestrandos e doutorandos*. Rio de Janeiro: Processo, 2018, p. 18.

demais Agências Reguladoras brasileiras, são bem-vindas, podendo constituir novos estudos acadêmicos deste e de outros(as) autores(as) em futuro próximo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Júlio Cesar Andrade de. *Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital*. Cad. EBAPE.BR, v. 14, nº 3, Artigo 1, Rio de Janeiro, jul./set. 2016. p. 794-820.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Da descentralização à coordenação federativa: trajetória recente das relações intergovernamentais no Brasil*. XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14 nov. 2014, p. 24.

ALVES, Alex Cavalcante. *Capacity Building do Regulador como instrumento de Direito do Consumidor de Energia Elétrica*. In: ROCHA, Fábio Amorim da. Temas Relevantes no Direito de Energia Elétrica – Tomo VIII. Rio de Janeiro: Synergia, 2020, p. 283-314.

ALVES, Alex Cavalcante, SANTOS, Joseanne Carla de Aguiar. *Os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica como instrumento de participação social*. Revista de Direito da Administração Pública (Universidade Federal Fluminense), v. 1, p. 109-127, 2018.

ALVES, Emmanuella Murussi Cavalcante, ALVES, Alex Cavalcante. *O registro profissional no Brasil*. Revista Fórum de Direito Sindical, v. 2, p. 23-42, 2016.

ANJOS, Edmundo Belarmino Ribeiro dos. *Estado empreendedor e o regime jurídico-administrativo das parcerias público-privadas em Ciência, Tecnologia e Inovação*. Dissertação (Mestrado). 130f. Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, 2017.

ARNSTEIN, Sherry R. *A ladder of citizen participation*. In: AIP Journal, July 1969, p. 216-224.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES EFETIVOS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS - ANER. *Carta aberta sobre o I Fórum Técnico das Agências Reguladoras Federais: Inovações para Melhoria da Qualidade Regulatória*. Rio de Janeiro, 2016.

BENEVIDES, Claudia do Valle. *Um Estado de Bem-Estar Social no Brasil?* 2011, 98 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Economia. Universidade Federal Fluminense. Niterói-RJ, 2011.

BIM, Eduardo Fortunato. *Audiências públicas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. v. 1. Tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 2012. 1ª ed., 18ª reimpr.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S.A., 1989. Tradução Fernando Tomaz.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Caderno Temático Participação Pública: audiências e consultas públicas e conselhos de consumidores*. Brasília: ANEEL, 2013.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Comissão de Apoio ao Processo Regulatório sob a Ótica do Consumidor. *Relatório Parcial referente ao Terceiro Trimestre de 2018*.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Portaria nº 4.073, de 12 de julho de 2016*. Aprova o Regimento Interno da Ouvidoria Institucional da ANEEL.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Portaria nº 5.056, de 3 de maio de 2018*. Constitui a Comissão de Apoio ao Processo Regulatório sob a perspectiva do Consumidor com a incumbência de avaliar a necessidade e as consequências da regulamentação setorial para o consumidor, e designa os membros relacionados para integrarem referida comissão.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Processo nº 48500.003900/2009-41*. Audiência Pública nº 13/2013.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Processo nº 48500.004004/2014-66*. Audiência Pública nº 57/2014.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Processo nº 48500.000484/2015-77*. Audiência Pública nº 6/2015.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Processo nº 48500.000602/2014-66*. Audiência Pública nº 78/2015.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Processo nº 48500.002821/2014-80. Diagnóstico sobre a eficácia das ferramentas de participação pública - 2016*.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Processo nº 48500.000825/2016-95*. Audiência Pública nº 29/2017.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resolução Normativa nº 414, de 9 de setembro de 2010*. Estabelece as condições de fornecimento de energia elétrica. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2010414comp.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resolução Normativa nº 451, de 27 de setembro de 2011*. Estabelece as condições gerais para a criação, organização e funcionamento dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2011451.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resolução Normativa nº 540, de 12 de março de 2013*. Aprova a Norma de Organização ANEEL nº 40, que dispõe sobre realização de Análise de Impacto Regulatório – AIR – no âmbito da Agência. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2013540.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resolução Normativa nº 645, de 19 de dezembro de 2014*. Modifica a estrutura organizacional da ANEEL e altera o Regimento Interno aprovado pela Portaria MME nº 349, de 28 de novembro de 1997. Disponível em: <<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2014645.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resolução Normativa nº 649, de 27 de fevereiro de 2015*. Aprova o Submódulo 6.8 dos Procedimentos de Regulação Tarifária - PRORET, que trata das Bandeiras Tarifárias e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2015649.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resolução Normativa nº 672, de 4 de agosto de 2015 (revogada)*. Estabelece os procedimentos para a realizar estudos de inventário hidrelétrico de bacias hidrográficas. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2015672.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resolução Normativa nº 673, de 4 de agosto de 2015 (revogada)*. Estabelece os requisitos e procedimentos para a obtenção de outorga de autorização para exploração de aproveitamento de potencial hidráulico com

características de Pequena Central Hidrelétrica – PCH. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2015673.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resolução Normativa nº 715, de 26 de abril de 2016*. Aprimora as condições gerais para a criação, organização e funcionamento dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica, no âmbito das concessionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2016715.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resolução Normativa nº 819, de 19 de junho de 2018*. Estabelece os procedimentos e as condições para a realização de atividades de recarga de veículos elétricos. Disponível em: <<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2018819.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública. *Nota Técnica nº 98/2017-SMA/ANEEL, de 11 de setembro de 2017*.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Website*. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br>. Acesso em: 29 jan. 2021.

BRASIL. Agência Nacional do Cinema – Ancine. Superintendência de Fiscalização. *Análise de Impacto nº 1/2016*.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934 (Código de Águas)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 63.951, de 31 de dezembro de 1968*. Aprova a estrutura básica do Ministério das Minas e Energia. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/486583>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997*. Constitui a Agência Nacional de Energia Elétrica -ANEEL, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2335.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014 (revogado)*. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 9.759, de 2019, de 11 de abril de 2019*. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020*. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm>. Acesso em: 25 mar. 2021.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 1.285, de 18 de maio de 1939*. Cria o Conselho Nacional de Águas e Energia, define suas atribuições e dá outras providências. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/525189/publicacao/15709536>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 689, de 18 de julho de 1969*. Extingue o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, do Ministério das Minas e Energia, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0689.htm>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 1 fev. 2021.

BRASIL. *Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960*. Cria os Ministérios da Indústria e do Comércio e das Minas e Energia, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3782.htm>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 4.904, de 17 de dezembro de 1965*. Dispõe sobre a organização do Ministério das Minas e Energia, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14904.htm>. Acesso em 27 jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990*. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8028.htm>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 8.422, de 13 de maio de 1992*. Dispõe sobre a organização de ministérios e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8422.htm>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993*. Dispõe sobre a fixação dos níveis das tarifas para o serviço público de energia elétrica, extingue o regime de remuneração garantida e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8631.htm. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996*. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19427cons.htm>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997*. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Acesso em 25 jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em 27 jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017*. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019*. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia - MME. *CPAMP divulga novo custo de déficit e parâmetros da CVaR*. 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/cpamp-divulga-novo-custo-de-deficit-e-parametros-da-cvar>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. *Portaria nº 349, de 28 de novembro de 1997*. Aprova o Regimento Interno da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Disponível em: <<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/bprt1997349mme.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Participa Mais Brasil* (2020). Website. Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (1995). Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.121, de 22.04.2019*. Decisão de 13 de junho de 2019 sobre Medida Cautelar. Relator: Ministro Marco Aurélio. Publicação: DJE n. 130, de 17 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial Básico de Governança*. Brasília: TCU, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Revista do Serviço Público, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRITTO, Carlos Ayres. *Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular"*. Revista de Direito Administrativo FGV, Rio de Janeiro, v. 189, p. 114-122, jul. 1992. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45286>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRITTO, Carlos Ayres. *O conteúdo jurídico do princípio da dignidade da pessoa humana em tema de direitos fundamentais e os avanços da constituição de 1988*. In: Anais da VI Conferência dos Advogados do DF. Brasília: OAB/DF, 2008, p. 156-168.

BRITTO, Carlos Ayres. *O humanismo como categoria constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Violência x cidade: o papel do Direito Urbanístico na violência urbana*. São Paulo: Marcial Pons, Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 6ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002. Tradução Roneide Venâncio Majer, com a colaboração de Klauss Brandini Gerhardt.

CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO – CLAD. *Website*. Disponível em: <<http://www.clad.org>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO – CLAD. *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Lisboa: XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 2009.

CHAGAS, Ana Maria de Resende, SILVA, Frederico Augusto Barbosa da, ARAÚJO, Herton Ellery, CUIABANO, Simone Maciel. *A política de assistência e a participação social: o caso do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)*. Brasília: IPEA, 2003.

CHAVES, Rodrigo Bandeira Silva. *O Uso da Mediação Administrativa na Solução de Conflitos pela Agência Nacional de Energia Elétrica*. Revista de Direito Setorial e Regulatório, Brasília, v. 2, n. 1, p. 359-374, maio 2016.

CHERMAN, Yuri César. *A atuação das agências reguladoras perante conflitos consumeristas por meio da administração concertada: análise pautada no princípio da eficiência*. 2017. 152 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Mestrado em Direito, Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2017.

COHEN, Ernesto, FRANCO, Rolando. *Gestão social: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais*. Brasília: ENAP, 2007.

COMPARATO, Bruno Konder. *Ouvidorias Públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania*. In: MENEZES, Ronald do Amaral, CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (orgs.). *Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: IPEA, 2016, p. 43-53.

COMPARATO, Fábio Konder. *A proteção do consumidor: importante capítulo do direito econômico*. Revista de Direito do Consumidor 77, São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 27-46, jan.-mar. 2011.

COUTINHO, Diogo R. *Direito, Desigualdade e Desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CRUZ, Paulo Márcio, XAVIER, Grazielle. *O Estado de Bem-Estar*. Revista de Doutrina TRF 4. Porto Alegre, ed. 21, dez 2007. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao021/Paulo_Cruz.htm>. Acesso em: 3 fev. 2021.

DAHL, Robert A.. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015. Prefácio Fernando Limongi; tradução Celso Mauro Paciornik.

DEMETERCO NETO, Antenor. *Políticas públicas e participação popular: o déficit democrático nas agências reguladoras brasileiras*. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira, KLEIN, Vinicius (orgs.). *Reflexões acerca do direito empresarial e a análise econômica do direito*. 1 ed. Curitiba: GEDAI-UFPR, 2014, v. 01.

DEMO, Pedro. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. São Paulo: Cortez, 1999. 4 ed.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DRAIBE, Sônia M. *Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea*. In: *Políticas públicas no Brasil* (Gilberto Hochman, Marta Arretche, Eduardo Marques, orgs.). Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. (p. 27-64).

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *As três economias políticas do welfare state*. Revista Lua Nova nº 24, setembro de 1991.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. *Reglamento orgánico tipo de participación ciudadana*. Madri. Jul. 2018.

FIGUEIREDO, Carlos. *100 Discursos Históricos Brasileiros*. Belo Horizonte: Leitura, 2003

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GIAMBIAGI, Fabio, PINHEIRO, Armando Castelar. *Além da euforia: riscos e lacunas do modelo brasileiro de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

GIDDENS, Anthony. *Para além da esquerda e da direita*. São Paulo: Unesp, 1996.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOMES, Ana Maria Rabelo et al. *Metodologias e participação*. Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: UFMG, 2013.

GRAU, Nuria Cunill. *Relatório “Control y Participación Social en la Administración Federal Brasileña: Balance y Perspectivas”*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Banco Mundial/PNUD, 2011.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução: George Sperber, Paulo Astor Soethe, Milton Camargo Mota. São Paulo: Edições Loyola, 2007. 3 ed.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa*. São Paulo: Editora Unesp, 2014, 1 ed.

HEIDEMANN, Francisco G. *Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento*. In: HEIDEMANN, Francisco G., SALM, José Francisco (orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UnB, 2009, p. 23-40.

KARLSSON, Nils-Petter. *Life in Norway today: the comprehensive welfare state heading for an uncertain future?*. Telemark University College, 2015. Disponível em: <<http://www.socnet98.eu/wp-content/uploads/2014/05/NOR-Nils-Petter-Karlsson-Life-in-Norway-Porsgrunn-200415.pdf>>. Acesso em: 7 fev. 2021.

KEYNES, John Maynard. *Teoria Geral do Emprêgo, do Juro e do Dinheiro*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura: 1964.

LEMO, Chélen Fischer de. *Audiências públicas, participação social e conflitos ambientais nos empreendimentos hidrelétricos: os casos de Tijuco Alto e Irapé*. Dissertação para obtenção do grau de mestre em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ), 1999.

LEUZINGER, Márcia Dieguez, SILVA, Solange Teles da. *O princípio da participação e a criação e gestão das áreas protegidas na perspectiva do direito ambiental global*. Revista de Direito Internacional Uniceub, Brasília, v. 14, n. 3, 2017, p. 134-146.

LIMA, Thaís Damasceno, CASTRO, Fábio Sousa Mendonça, JACOB, Ivan Lucon Monteiro, CARIA JUNIOR, Sidnei, SOARES, Layza Rocha, NUNES, Stephano Hertal Farias. *Do Estruturalismo ao Neodesenvolvimentismo: avanço e retrocesso*. Revista Cadernos de Economia, Chapecó, v. 21, n. 38, p. 29-46, 2017.

LIPORACE, Teresa D. *Perspectivas e desafios à participação social na regulação*. In: PROENÇA, Jadir Dias, PRADO, Carlos Eduardo Resende (orgs.). *Melhoria da regulação no Brasil: o papel da participação e do controle social*. Brasília: Presidência da República, 2011, p. 193-212.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *O direito na história: lições introdutórias*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LYRA, Rubens Pinto. *A Democracia participativa na Gestão Pública Brasileira*. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/participacao/images/A%20DEMOCRACIA%20PARTICIPATIVA%20NA%20GEST%C3%83O%20P%C3%9ABLICA%20BRASILEIRA.docx>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

MARTINI, Sidnei, ROSENTAL, Rubens, SANTOS, Joseanne Carla A., OLIVEIRA, Carlos, CASTRO, Bianca, CASTRO, Nivalde de. *O Histórico Normativo e a Atuação do Conselho de Consumidores frente aos Desafios do Setor Elétrico Brasileiro*. Rio de Janeiro: Grupo de Estudos do Setor Elétrico da Universidade Federal do Rio de Janeiro - GESEL, 2018.

MARTINS, Naiara Ferreira. *Direito Humano à participação: Uma análise à luz do Conselho Nacional de Saúde*. Monografia (Graduação) – Curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília. 2016. 86 f.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. *Regulação econômica e social e participação pública no Brasil*. Madrid: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2014.

MAZZUCATO, Mariana. *O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado*. São Paulo: Portfolio, 2014.

MENEGUIN, Fernando B., MELO, Ana Paula Andrade de. *Análise de impacto para além das regulações*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas-CONLEG-Senado, 2020. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 1º out. 2020.

MIRANDA, Jorge. *Constituição e democracia*. Transcrição de palestra proferida a convite do Conselho Federal da OAB, em 7 de março de 2017. Brasília-DF, 2017.

MONTEBHURRUN, Nitish. *Escrever uma tese: ensaio sobre uma arte – manual para graduandos, mestrandos e doutorandos*. Rio de Janeiro: Processo, 2018.

NASER, Alejandra, WILLINER, Alicia, SANDOVAL, Carlos. *Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/184). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

NERY, Gustavo Alexandre Lopes. *O controle social sobre os atos das agências reguladoras federais de infraestrutura*. 67 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

NOHARA, Irene Patrícia, POSTAL JÚNIOR, Jairo. *Perspectivas da gestão do saneamento básico no Brasil: prestação indireta e deficiências setoriais*. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 380-398, jan./abr. 2018.

NUNES, Valéria Fontoura. *A categoria Capital Social em Putnam: delineando indicadores para a responsabilidade social institucional à Unipampa*. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

NUSSBAUM, Martha C. *Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós, 2007.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *O planejamento do serviço público de saneamento básico na Lei nº 11.445/2007 e no Decreto nº 7.217/2010*. In: Estudos sobre o marco regulatório de saneamento básico no Brasil. OLIVEIRA, José Roberto Pimenta, DAL POZZO, Augusto Neves (coords.). Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 223-261.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. *Citizens as partners: information, consultation and public participation in policy-making*. Paris: OECD, 2001.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Recomendação do Conselho Sobre Política Regulatória e Governança*. Paris, 2012.

PALME, Joakim. *Sustainable social policies in an era of globalisation: Lessons from the Swedish case*. Social Policy Journal of New Zealand, 2007.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. Tradução Luiz Paulo Rouanet.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social*. Revista de Administração de Empresas FGV, vol. 45, n. 1, 2005.

PECI, Alketa, VIEIRA, Alexandre Sérgio Alves. *Agências reguladoras independentes? Análise das trajetórias de carreira dos reguladores federais brasileiros*. In: NEGRI, João Alberto de, ARAÚJO, Bruno César, BACELETTE, Ricardo (orgs.). Brasília: Ipea, 2018, p. 539-557.

PIRES, Roberto Rocha C. *Introdução*. In: SILVA, Eduardo Moreira da, SOARES, Leonardo Barros (orgs.). *Políticas públicas e formas societárias de participação*. Belo Horizonte: UFMG, 2013, p. 11-15.

PRADO, Otavio. *Governo eletrônico e transparência: A publicização das contas públicas das capitais brasileiras*, 2004, 180 f. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004.

PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020. Tradução Brilo Vargas.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna* (c/ Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti; tradução Luiz Alberto Monjardim). 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo, 2014. Tradução Mariana Échalar.

REIS, Marli dos, LUCILLA, Pedro Roberto, GAVIOLI, Olivia. *Participação social como chave para a universalização do saneamento*. Congresso ABES Fenasan, São Paulo-SP, 2017.

RUA, Maria das Graças. *Material desenvolvido para o Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas – IGEPP*. Brasília, 2008.

SALES, Gabriela Azevedo Campos. *Agências Reguladoras Brasileiras: estrutura, função normativa e mecanismos de controle*. 2002, 94f. Faculdade de Direito da USP (Monografia), 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa, AVRITZER, Leonardo. *Para ampliar o cânone democrático*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Joseanne Carla de Aguiar. *Os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica no Brasil e sua atuação na formulação democrática da legislação para o Setor Elétrico por meio da participação em audiências públicas (2012-2013)*. In: SILVA, Eduardo Moreira da et al (org.). *Participação e Democratização das Políticas Públicas no Brasil: Conselhos e Conferências*. Belo Horizonte: UFMG, 2015.

SANTOS, Joseanne Carla de Aguiar. *Painel 24/2017 - Democratização do Estado: participação e controle social nas políticas públicas brasileiras*. Brasília: X Congresso de Gestão Pública do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração - Consad, 2017.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERAPIONI, Mauro, SESMA, Dolores. *A participação dos cidadãos nos sistemas de saúde dos países da Europa do Sul: Portugal, Itália e Espanha. Resultados preliminares de um estudo comparativo*. Revista da Associação Portuguesa de Sociologia, n. 2, 2011. p. 599-629.

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da, ABREU, Luiz Eduardo de Lacerda. *“Saúde: capacidade de luta” - A experiência do Conselho Nacional de Saúde*. Brasília: Ipea, 2002.

SILVA, Frederico Barbosa da, JACCOUD, Luciana, BEGHIN, Nathalie. *Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias*. In: JACCOUD, Luciana (org.) *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005, p. 373-407.

SILVA, Mariana Batista da. *Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)*. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, v. 46, nº 4, 2012, p. 969-992.

STEPHENS, John D. *The scandinavian Welfare States Achievements: crisis and prospects*. Genebra: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), 1995.

SZABÓ, Ilona. *A defesa do espaço cívico*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2020.

TARRAGÓ, Daniel Sanfeliu, TORRUELLA, Quim Brugué. *La administración deliberativa: de la eficacia y la eficiencia a la inteligencia, y de la burocracia a la innovación*. Brasília: Cepal (Escritório no Brasil)-Ipea, 2015. 29 p.

TEBET, Simone. *O equívoco do presidente*. Folha de S. Paulo, 27 jun. 2019.

THEODORO, Mário. *Participação Pública na Gestão das Políticas Sociais: Os marcos referenciais para o estudo dos conselhos federais*. Brasília: Ipea. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4773/1/bps_n.2_ensaio1_participacao_2.pdf. Acesso em: 1 jan. 2021.

VAZQUEZ, Daniel Arias. *Modelos de classificação do Welfare State: as tipologias de Titmuss e Esping-Andersen*. São Paulo: Revista Pensamento e Realidade, Ano X, nº 21, 2007, p. 42-59. Disponível em: < <https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/8307> >. Acesso em: 16 fev. 2021

WANDERLEY, Luiz Eduardo W., RAICHELIS, Raquel. *Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional*. Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, v.25, n.78 (jul. 2004), p. 5-32.

ANEXOS

Anexo I – Matéria sobre consulta pública promovida pelo Ministério de Minas e Energia acerca de tema técnico do setor elétrico

20/05/2021 CPAMP divulga novo custo de déficit e parâmetros da CVaR — Português (Brasil)

Governo Federal

Órgãos do Governo Acesso à Informação Legislação Acessibilidade Entrar

Ministério de Minas e Energia

> Assuntos > Notícias > CPAMP divulga novo custo de déficit e parâmetros da CVaR

CPAMP divulga novo custo de déficit e parâmetros da CVaR

Publicado em 19/10/2016 10h25 Atualizado em 19/10/2016 00h21 Compartilhar: f t e

Aprimoramentos nos Modelos Computacionais

A Comissão Permanente Para Análise de Metodologias e Programas Computacionais do Setor Elétrico (CPAMP), em reunião realizada na terça-feira (18/10), aprovou a utilização de patamar único para representação do custo de déficit, a ser aplicado no planejamento da operação e na formação de preço a partir de janeiro de 2017, e de novos parâmetros do CVaR, com implementação a partir maio do mesmo ano.

A CPAMP aprovou o aumento da aversão ao risco representada nos modelos computacionais, a partir da alteração dos parâmetros alfa e lambda do CVaR, para 50 e 40. Na avaliação da Comissão, essa alteração melhorará a informação de custo e de preço nos modelos computacionais e permitirá uma transição mais suave para a implantação da Superfície de Aversão ao Risco (SAR) em 2018. O relatório da CPAMP e as justificativas da escolha do par (50,40) serão submetidos à Consulta Pública no site do MME até o final de outubro. Além disso, no dia 1º de novembro, será realizada, sob coordenação do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) e a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), reunião da Força Tarefa Newave para apresentação dos estudos que levaram à adoção da nova parametrização.

Em relação à representação do custo de déficit, a CPAMP recomendou a adoção de patamar único no valor de R\$ 4.650,00/MWh a partir de janeiro de 2017. Esse valor, que por coerência foi utilizado nos estudos da nova parametrização do CVaR, é fundamentado em Nota Técnica da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), referendada pelas demais instituições integrantes da Comissão. A Nota da EPE será incluída até o final de outubro no material da Consulta Pública nº 22/2016, que trata da governança dos Modelos Computacionais. Em função dessa inclusão, a consulta será estendida por mais quinze dias.

CONTEÚDO 1 PÁGINA INICIAL 2 NAVEGAÇÃO 3 BUSCA 4 MAPA DO SITE 5

<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/cpamp-divulga-novo-custo-de-deficit-e-parametros-da-cvar> 1/2

20/05/2021

CPAMP divulga novo custo de déficit e parâmetros da CVaR — Português (Brasil)

O novo custo do déficit e a nova parametrização do CVaR serão considerados no processo de revisão ordinária das garantias físicas das usinas hidrelétricas despachadas centralizadamente.

Assessoria de Comunicação Social
Ministério de Minas e Energia
(61) 2032-5620/5588
ascom@mme.gov.br
antigo.mme.gov.br
www.twitter.com/Minas_Energia
www.facebook.com/minaseenergia

Compartilhe:   



<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/cpamp-divulga-novo-custo-de-deficit-e-parametros-da-cvar> 2/2

Fonte: BRASIL. Ministério de Minas e Energia - MME. CPAMP divulga novo custo de déficit e parâmetros da CVaR. 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/cpamp-divulga-novo-custo-de-deficit-e-parametros-da-cvar>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

Anexo II – Captura de tela da página da ANEEL na Internet dedicada à participação social



Fonte: <https://www.aneel.gov.br/participacao-social>. Acesso em: 20 mar. 2021

Anexo III – Relação de Conselhos de Consumidores Existentes

Região	Conselho de Consumidores da Concessionária
Centro-Oeste	CEB
Centro-Oeste	Chesp
Centro-Oeste	Enel Goiás (CELG)
Centro-Oeste	Energisa Mato Grosso
Centro-Oeste	Energisa Mato Grosso do Sul
Nordeste	Celpe
Nordeste	Coelba
Nordeste	COSERN
Nordeste	Enel Ceará (Coelce)
Nordeste	Energisa Borborema
Nordeste	Energisa Paraíba
Nordeste	Energisa Sergipe
Nordeste	Equatorial Alagoas (CEAL)
Nordeste	Equatorial Maranhão (Cemar)
Nordeste	Equatorial Piauí (Cepisa)
Nordeste	Sulgipe
Norte	Amazonas Energia
Norte	CEA
Norte	Energisa Acre
Norte	Energisa Rondônia
Norte	Energisa Tocantins
Norte	Equatorial Pará (Celpa)
Norte	Roraima Energia
Sudeste	CEMIG
Sudeste	CPFL Paulista
Sudeste	CPFL Piratininga
Sudeste	CPFL Santa Cruz
Sudeste	DMED
Sudeste	EDP Espírito Santo (Escelsa)
Sudeste	EDP São Paulo (Bandeirante)
Sudeste	Elektro
Sudeste	Enel Rio (Ampla)
Sudeste	Enel São Paulo (Eletropaulo)

Sudeste	Energisa Minas Gerais
Sudeste	Energisa Nova Friburgo
Sudeste	Energisa Sul-Sudeste
Sudeste	Light
Sul	CEEE-D
Sul	Celesc
Sul	Cocel
Sul	Cooperaliança
Sul	Copel
Sul	Demei
Sul	Eletrocar
Sul	Forcel
Sul	Hidropan
Sul	Iguaçu Energia
Sul	João Cesa
Sul	Luz e Força Santa Maria
Sul	Mux Energia
Sul	Nova Palma
Sul	RGE Sul
Sul	Urussanga

Fonte: BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Resposta à solicitação de acesso à informação nº 48003.000992/2021-12*. Brasília, 15 de março de 2021.