

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**CONTROLE SOCIAL NAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS: ENTRE  
PROJETOS POLÍTICOS E MODELO INSTITUCIONAL  
A ANEEL nos Governos FHC e Lula (1995 - 2005)**

**LIZANDRA SERAFIM**

Dissertação de Mestrado em Ciência Política  
apresentada ao Departamento de Ciência Política do  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da  
Universidade Estadual de Campinas, sob a  
orientação da Profa. Dra. Luciana Ferreira Tatagiba.

Este exemplar corresponde à versão final  
defendida e aprovada pela Comissão  
Julgadora em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Luciana Ferreira Tatagiba (orientadora)  
Profa. Dra. Ana Paula Paes de Paula  
Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa

Dezembro/2007  
Campinas, SP

**LIZANDRA SERAFIM**

**CONTROLE SOCIAL NAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS: ENTRE  
PROJETOS POLÍTICOS E MODELO INSTITUCIONAL  
A ANEEL nos Governos FHC e Lula (1995 - 2005)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, como requisito para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política

ORIENTADORA: Profa. Dra. Luciana Ferreira Tatagiba

Campinas, SP  
2007

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA  
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

Se65c      **Serafim, Lizandra**  
**Controle social nas Agências Reguladoras Brasileiras: entre  
Projetos Políticos e Modelo Institucional – a ANEEL nos governos  
FHC e Lula / Lizandra Serafim. - - Campinas, SP : [s. n.], 2007.**

**Orientador: Luciana Tatagiba.**  
**Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas,  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**

**1. Agência Nacional de Energia Elétrica (Brasil). 2. Controle  
social. 3. Agências reguladoras de atividades privadas - Brasil.  
4. Participação. 5. Brasil – Política e governo, 1995-2005.  
I. Tatagiba, Luciana. II. Universidade Estadual de Campinas.  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.**

(cn/ifch)

**Título em inglês: Social control on the Brazilian Regulatory Agencies: between  
Political Projects and Institutional Model – the ANEEL in the  
governments FHC and Lula**

**Palavras chaves em inglês (keywords) :      Social control  
Regulatory Agencies  
Participation  
Brazil – Politics and governments, 1995-2005**

**Área de Concentração: Estado, Processos Políticos e Organização de Interesses**

**Titulação: Mestre em Ciência Política**

**Banca examinadora:      Luciana Tatagiba, Ana Paula Paes de Paula, Valeriano Me  
Ferreira Costa**

**Data da defesa: 17-12-2007**

**Programa de Pós-Graduação: Ciência Política**

## RESUMO

O presente trabalho visa analisar a influência das variáveis "modelo institucional" e "projeto político" sobre a natureza, limites e possibilidades da prática do controle social sobre as agências reguladoras brasileiras no período que recobre desde sua criação, durante o primeiro governo FHC (1995-1998) até o ano de 2005 - terceiro ano do primeiro mandato de Lula. Partimos da idéia de que a concretização de formas de controle social amplas, no que tange à inclusão de uma grande pluralidade de atores e ao aprofundamento e politização do debate, enfrenta desafios específicos, no caso destas instituições.

Compreendemos que tais desafios podem ser atribuídos a dois fatores, de maneira geral. O primeiro trata-se do próprio modelo institucional adotado, inspirado no modelo norte-americano de *Independent Regulatory Comissions*, que reflete fielmente a separação entre técnica e política na administração pública, com predominância da primeira em detrimento da segunda, que marcou o processo de implementação destas agências no caso norte-americano e que se reproduzirá também no caso brasileiro devido ao contexto de criação destas agências durante a reforma do Estado empreendida pelo primeiro governo FHC.

O segundo desafio reside nos distintos projetos políticos em disputa durante a concretização destas agências e suas práticas de controle social, que atribuem significados distintos ao conceito de controle social de acordo com suas concepções específicas quanto ao lugar e aos sujeitos da política, e que traduzem estes ideais em práticas e modelos de gestão com maior ou menor coerência, a depender dos limites, tanto internos quanto externos aos projetos, para a concretização destes ideais.

Compreendemos que a disputa entre os distintos projetos políticos em torno da construção democrática no Brasil se expressa no nível da atribuição de significados a conceitos estratégicos da disputa política, entre os quais se inclui o de controle social. Os significados atribuídos a estes conceitos estratégicos refletem a concepção específica de cada projeto quanto ao lugar da política e aos sujeitos a exercê-la.

Propomos uma tipologia que define minimamente o conceito e o operacionaliza de acordo com seus distintos usos e com estas concepções que operam distinções em sua definição a partir de cada projeto político.

Além disso, buscamos elementos no modelo norte-americano de IRC que nos apontem para as possibilidades de controle social contidas no modelo de origem, a partir da análise do lugar da política e dos sujeitos da política que definem o controle decorrente nestas instituições.

Por fim, analisamos, no caso da ANEEL, o desenho institucional definido para seu controle social e a prática deste controle através da dinâmica das audiências públicas realizadas durante os dois governos, buscando elementos que apontem para o escopo do controle social implementado no que tange ao lugar da política e aos sujeitos da política.

Concluimos que estas variáveis são explicativas das possibilidades e limites do controle social implementado neste âmbito e que as dificuldades de implementação de uma concepção ampla de controle se devem tanto ao modelo, com supremacia da técnica em detrimento da política, quanto aos projetos políticos, suas intencionalidades e capacidades de tradução de seus ideais em práticas e modelos de gestão.

**Palavras-chave:** Controle social, Agência Reguladora, Projeto Político.

## ABSTRACT

The present study aims to examine the influence of the variables "institutional model" and "political project" on the nature, limits and possibilities of the practice of social control on the Brazilian regulatory agencies in the period that leads since its creation, during the first government FHC (1995 -1998) until the year 2005-third year of the first term of Lula. We begin with the idea that the concretization of wider forms of social control, in terms of the inclusion of a large number of actors and the deepening and politicization of the debate, faces particular challenges, in the case of these institutions.

We understand that such challenges can be attributed to two factors, in general. The first is the institutional model itself, inspired by the North American model of Independent Regulatory Comissions, which faithfully reflects the separation of technique and politics in the public service, with predominance of the first over the second, which marked the implementation process of these agencies in North American and was well reproduced in the case of Brazil due to the context of the creation of these agencies during the reform of the state undertaken by the first government FHC.

The second challenge lies in the different political projects in dispute during the implementation of these agencies and their practices of social control, which attach different meanings to the concept of social control in accordance with their specific ideas regarding the place and the subject of the politics, and which reflect these ideas in practices and models of management with more or less consistency, depending on the limits, both internal and external to the project, for the realization of these ideas.

We understand that the dispute between the different political projects around the democratic construction in Brazil is expressed in terms of allocation of meanings to concepts of strategic political dispute, including social control. The meanings assigned to these strategic concepts reflect the specific design of each project on the place of the politics and the subjects within it.

We propose a typology that defines the concept minimally and make it operational according to their different uses and to these concepts that operate distinctions in its definition from each political project.

We also seek elements in the North American model of IRC that point to the possibilities of social control contained in the original model, from the analysis of the place of the politics and the subject of politics that define the control that took place in these institutions.

Finally, we analyze, in the case of ANEEL, the institutional design set for its social control and the practice of this control through the dynamics of public hearings held during the two governments, seeking elements that point to the scope of social control implemented in terms of politics and the subject of politics.

We conclude that these variables can explain the possibilities and limits of social control implemented in this area and that the difficulties of implementing a broad conception of control occur due to both the model, with the technical supremacy at the expense of politics, and to the political projects, their intentionalities and translation capabilities of their ideals into practice and models of management.

**Keywords:** Social Control, Regulatory Agency, Political Projectt.

## RÉSUMÉ

Le présente étude vise à analyser l'influence des variables "modèle institutionnel" et "projet politique" sur la nature, les limites et les possibilités de la pratique du contrôle social sur les agences de régulation brésilienne dans la période qui mène depuis sa création, lors de le première Gouvernement FHC (1995 1998) jusqu'en l'an 2005, troisième année du premier mandat de Lula. Nous commençons avec l'idée que la concrétisation des plus grandes formes du contrôle social, en termes de l'inclusion d'un grand nombre d'acteurs et de l'approfondissement et de la politisation du débat, se faire face à des défis particuliers, dans le cas de ces institutions.

Nous comprenons que tels défis peuvent être attribuées à deux facteurs, d'une manière générale. Le premier est le modèle institutionnel lui-même, inspiré par le modèle nord-américain des *Independent Regulatory Comissions*, qui reflète fidèlement la séparation de la technique et de la politique dans la fonction publique, avec prédominance de la première sur le second, qui a marqué le process de mise en œuvre de ces agences en Amérique du Nord et qui a été bien reproduit dans le cas du Brésil, en raison de la création de ces agences lors de la réforme de l'Etat entrepris par le premier gouvernement de FHC.

Le deuxième défi réside dans les différents projets politiques en litige au cours de la mise en œuvre de ces agences et de leurs pratiques du contrôle social, qui attachent significations différentes à la notion de contrôle social, conformément à leurs propres idées en ce qui concerne le lieu et le sujet de la politique, et qui traduire ces idées dans les pratiques et les modèles de gestion avec plus ou moins de cohérence, en fonction des limites, à la fois internes et externes au projet, pour la réalisation de ces idées.

Nous comprenons que la dispute entre les différents projets politiques autour de la construction démocratique au Brésil est exprimé en termes d'affectation de sens à des concepts stratégiques de la dispute politique, y compris le contrôle social. Les significations attribuées à ces concepts stratégiques reflètent la conception spécifique de chaque projet sur le lieu de la vie politique et les sujets qui y sont intégrés.

Nous proposons une typologie qui définit le concept minimalement et le fait opérationnel selon leurs différentes utilisations et les concepts qui opèrent des distinctions dans la définition de chaque projet politique.

Nous recherchons également des éléments dans le modèle nord-américain de l'IRC qui pointent vers les possibilités de contrôle social contenues dans le modèle original, à commencer par l'analyse de la place de la politique et de le sujet de la politique qui définissent le contrôle qui a eu lieu au sein de ces institutions.

Enfin, nous analysons, dans le cas de ANEEL, la conception institutionnelle fixée pour son contrôle social et la pratique de ce contrôle grâce à la dynamique des audiences publiques tenues au cours des deux gouvernements, et nous recherchons d'éléments qui font ressortir la portée du contrôle social mis en œuvre en termes de la politique et de le sujet de la politique.

Nous concluons que ces variables peuvent expliquer les possibilités et les limites du contrôle social mises en œuvre dans ce domaine et que les difficultés de mise en oeuvre d'une conception large de contrôle se produire en raison à la fois du modèle, avec la suprématie de la technique au détriment de la politique, et des projets politiques, leurs intentionnalités et la traduction de leurs capacités en pratique des idéaux et des modèles de gestion.

**Mots-clé:** Contrôle Social, Agences de régulation, Projet Politique.

## Agradecimentos

A entrega do presente texto à banca de defesa significa, para mim, algo além da consolidação dos resultados de um trabalho que me acompanhou por quase três anos, e que constitui um período importante para minha formação como pesquisadora em ciência política. É mais, como um retrato do que sou hoje: construída ao longo destes anos a partir do esforço empenhado, da esperança depositada, das perdas, derrotas e lágrimas que compõem esta história, do reconhecimento de limitações, de frustração, de descobrimento dos menores afetos e de grandes amores, de dor e de muita alegria também. Este produto é, portanto, pequeno e importante retrato do mundo que trago comigo e que se construiu a muitas mãos, e às quais devo imensa gratidão.

A começar por minha família, que me apóia desde sempre e desde antes ainda, se possível for. Aos meus pais, Carlos e Sonia, meus irmãos Leonardo e Leopoldo, à minha avó Luiza e a meu tio-avô, Tio Dico, devo meu mundo primeiro e maior de todos, tenho toda a gratidão que mal me cabe e que seria impossível expressar. Incluo também minha cunhada Tatiane, recém-incorporada e muito bem-vinda neste seleto grupo.

Aos amigos que vêm comigo há algum tempo e que trago sempre apesar da distância: Hadija Chalupe, Vivian Malusá, Carol Alberini, Marianne Alves, Cláudia Reis e Marina Sartore - as queridas *Estrelas* que continuam brilhando mesmo no céu paulistano, cujos laços permanecem e enchem a vida de docura -; Djalma Ribeiro, Victor Kebbe, Mateus Rios, Tiago Marcondes, Diego Polizello, Samuel Albuquerque e José Ricardo (Dom Quixote).

Aos amigos antigos com quem tive a sorte de conviver cotidianamente neste período, e que me apoiaram nas crises, no cansaço e também nas alegrias e papos descontraídos: Tereza Ruiz, Tércio Vancim e Marina Mancuso, agradeço por toda a compreensão, presença e companheirismo.

Aos novos amigos que se fizeram muito próximos neste período, e que deram cor à minha vida na metrópole: Viviane Nebó - que merece uma página inteira de agradecimentos por me resgatar dos piores momentos e me cuidar nas doenças e emergências, e por estar presente também nos momentos felizes, trazendo alegria sempre -, Maria do Carmo Albuquerque, Fernanda Versolato, Juliana Sicoli, Carol Stocco, André Bomfim e Marcel Vieira - a quem agradeço também pela tradução do presente trabalho. Júlia Moretto, Mariana Teixeira e Mariana Figueiredo, companheiras queridas de Unicamp.

Ao Instituto Pólis - que me abriu braços e portas, e me presenteia diariamente com novos aprendizados e questionamentos -, agradeço pelo espaço aberto, pelo cotidiano rico em idéias e questões novas, pelo apoio fundamental para a consolidação deste trabalho, ao longo de mais de dois anos. À minha querida coordenadora e amiga Ana Cláudia Teixeira, agradeço pelo carinho, atenção e por tudo o que pude aprender neste período trabalhando ao seu lado. Agradeço também aos colegas que acompanharam de perto as minhas inquietações, dúvidas e caminhos escolhidos, e que contribuíram muito para meu aprendizado: Pedro Pontual, Arnaldo dos Santos, Anilu Salles Souto, Jorge Kayano, Jane Casella, Mateus Bertolini e Othon Luiz.

À minha orientadora Luciana Tatagiba, agradeço pelas inestimáveis contribuições para meu crescimento, pela postura crítica, construtiva, comprometida e responsável com que desempenhou seu papel neste período.

Agradeço, por fim, a Danilo Moraes, que durante todo este período foi meu amigo, companheiro, confidente, namorado e colega na área. Com ele aprendi sobre política, amizade, amor, distância, companheirismo, e ganhei um mundo inteiro de presente e a vontade diária de construir e conhecer novos mundos ao seu lado.

A Oswaldo Bailo, nosso querido “Tio Dico”,  
que nos deixou muitas lições e saudades.

## SUMÁRIO

Introdução.....	10
<b>Capítulo I. Controle social: conceito em construção e disputa.....</b>	<b>20</b>
1.1 Controle social e accountability.....	20
1.2 Accountability e accountability social.....	23
1.3 Controle social: definições e possíveis usos.....	28
1.4 Proposta de definição e tipologia para o conceito de controle social.....	37
<b>Capítulo II. Projetos políticos distintos: usos e significados de controle social.....</b>	<b>45</b>
2.1 A noção de projeto político.....	45
2.2 Projetos políticos: neoliberal e democrático-participativo.....	48
2.3 Projeto democrático-participativo: ênfase na ampliação da política.....	51
2.4 Projeto neoliberal: ênfase na legalidade, na técnica e na lógica do mercado.....	56
<b>Capítulo III. Desenho institucional e formas de controle no modelo norte-americano: referência para o modelo brasileiro de agências.....</b>	<b>65</b>
3.1 O processo de agenciificação estadunidense: separação entre técnica e política e supremacia da técnica.....	65
3.2 Separação entre técnica e política e formas de controle no debate atual....	73
3.3 Controle político das burocracias no debate internacional.....	76
3.4 O lugar e os sujeitos da política no modelo de agências independentes: formas de controle restritas.....	81
<b>Capítulo IV. Agências reguladoras no Brasil: desenho institucional e possibilidades de controle social nos governos FHC e Lula.....</b>	<b>86</b>
4.1 Reforma do Estado e criação das agências reguladoras no governo FHC.....	86
4.2 Controle social na perspectiva gerencialista.....	98
4.3 Desenho institucional da ANEEL e audiências públicas como mecanismo de controle social.....	102
4.4 Agências reguladoras no governo Lula.....	108
4.5 Controle social das agências reguladoras no governo Lula.....	118
<b>Capítulo V. A dinâmica de participação da sociedade no processo decisório da ANEEL: audiências públicas.....</b>	<b>123</b>
5.1 Audiências públicas por temas e modalidades no período estudado.....	123
5.2 Os atores no processo de audiências públicas.....	132
5.3 Dinâmica e intervenções nas audiências públicas.....	142

<b>Considerações Finais.....</b>	<b>155</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>167</b>
<b>Anexo 1. ....</b>	<b>176</b>
<b>Anexo 2. ....</b>	<b>181</b>

## Introdução

O debate em torno do papel da participação e do controle social no processo de democratização e reforma do Estado vem ganhando centralidade em estudos acadêmicos das ciências sociais e na prática de movimentos e organizações da sociedade civil latino-americana nas últimas décadas. Neste processo, diversas formas de participação cidadã para intervenção em políticas públicas, especialmente em políticas sociais, foram criadas e estudadas. Estes espaços de participação e controle social são reconhecidos pela literatura como instrumentos de inclusão de novos atores na arena política e de transformação das relações entre Estado e sociedade.

Diversos autores apontaram o potencial democratizante de tais inovações em um contexto de definição e disputa acerca do sentido da democracia em construção nestes países, a partir de uma concepção de democracia e política ampliadas<sup>1</sup>. Tal concepção de política e democracia ampliadas constitui-se com base especialmente nas teorias gramsciana e habermasiana, que apontam os limites da teoria liberal da democracia, entendendo democracia menos como procedimento de escolha de governos e mais como uma transformação política e cultural ampla, em que a constituição e inclusão de sujeitos em espaços públicos de deliberação é central. Entre as inovações amplamente estudadas por estes autores, destacamos as experiências brasileiras de Orçamentos Participativos e Conselhos de Políticas Públicas em áreas como Saúde, Assistência Social, Educação e Criança e Adolescente.

Neste processo de criação de espaços de participação e co-gestão desde a década de 1980, são diversos os fatores que determinam o sucesso das experiências e os desafios enfrentados para a democratização dos processos de gestão, apontados pela literatura e pela prática destas experiências. Entre os principais desafios, destacam-se a capacitação técnica e política dos atores sociais para intervir nas políticas, a complexidade dos temas e linguagens da administração e da política pública, os projetos políticos dos governos e sua disposição em abrir-se à participação e partilhar poder com a sociedade e a tradição participativa da sociedade em um contexto e local específicos.

---

<sup>1</sup> GECD (1999); Alvarez, Dagnino e Escobar (2000); Dagnino (2002); Tatagiba (2002); Teixeira (2000; 2005); Albuquerque e Teixeira (2006); Lüchmann (2002), entre outros.

A discussão proposta neste trabalho vem somar-se a estes estudos, colocando-se em uma perspectiva de democracia ampliada, que pressupõe uma concepção também ampliada da política e da participação da sociedade na partilha de poder de decisão com o Estado. Assim, se insere em um campo em que um conjunto específico de referenciais é estruturante para analisar os processos democráticos, quais sejam: a efetividade e o alcance dos processos de participação e de instrumentos de democracia participativa. Buscamos contribuir para o debate sobre o papel da participação nos processos de reforma institucional do Estado a partir de um referencial empírico não usual: as agências reguladoras implementadas no Brasil nos anos 90. Mais especificamente, trataremos da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e seus mecanismos de controle social.

Buscamos compreender quais as possibilidades e limites do controle social nestas instituições, a partir da influência de duas variáveis que nos parecem centrais para definir a natureza das formas de controle e participação implementados: o desenho institucional adotado para estas agências com base no modelo institucional norte-americano e os projetos políticos em disputa no contexto de sua implementação e desenvolvimento.

As agências reguladoras foram criadas durante a reforma do Estado implementada nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) com o objetivo de regular, de maneira supostamente autônoma e neutra em relação ao governo e a pressões políticas, as relações entre Estado, sociedade e empresas prestadoras de serviços públicos em setores monopolistas privatizados no período, tais como energia elétrica e telecomunicações.

Para regular estas relações de maneira autônoma, o desenho institucional adotado para estas agências foi inspirado no modelo norte-americano de *Independent Regulatory Comissions* (IRC), que, sob influência da Era Progressista desde o final do século XIX, marcaram o processo de dissociação entre administração e política no período do *New Deal* (Sunstein, 2004). As IRC foram criadas como burocracias insuladas, supostamente neutras, que concentravam a *expertise* técnica e buscavam romper com relações clientelistas com partidos, empresas e o Congresso na tomada de decisões e implementação de políticas de Estado. Marcam o que Weber (1985) chama de processo de racionalização e especialização das burocracias, tendência geral do Estado moderno.

As agências reguladoras brasileiras, herdeiras deste modelo, ganham centralidade durante a reforma do Estado implementada nos anos 90 porque refletem fielmente dois

aspectos centrais visados por esta reforma: a mudança de papel do Estado, passando de executor de políticas e provedor de serviços para regulador de relações entre atores na arena política (Mattos, 2004a; 2004b)<sup>2</sup> e a mudança de paradigmas na administração pública, do burocrático para o gerencial, com relações mais flexíveis e com autonomia de gestão para o cumprimento de resultados (Bresser Pereira, 1998b).

Apresentando a prerrogativa de tomar e justificar suas decisões a partir de critérios “técnicos”, não estando sujeitas a subordinação hierárquica e insulando-se da política ao máximo neste processo, não parece haver lugar para controles políticos, incluindo o social, no âmbito destas instituições<sup>3</sup>. A implementação destas agências coloca-se, portanto, no centro do dilema entre técnica e política que persiste na administração pública atualmente, com uma clara predominância da primeira sobre a segunda na tomada de decisões, o que se reflete no modelo escolhido para estas agências.

Assim, a análise deste modelo específico nos aponta um primeiro desafio: discutir controle social em uma instituição em que o lugar da política se restringe ao máximo, dando espaço à primazia da técnica e à pressuposição da neutralidade na tomada de decisões e implementação de políticas.

Um segundo desafio a ser enfrentado é de discutir controle social em um contexto de privatização dos serviços públicos, onde novos atores e interesses se colocam na arena política e o Estado perde a centralidade como executor de serviços, passando a regular e mediar relações. A inserção destes novos atores, seus interesses, lógica específica e possíveis conflitos com a lógica da garantia de direitos é patente no caso das agências reguladoras, que têm por objetivo, justamente, mediar as relações entre Estado, mercado e sociedade civil neste novo contexto.

O arcabouço teórico e analítico existente para a discussão do controle social sobre políticas públicas está fundamentado em um registro específico de temas e espaços que privilegiam fundamentalmente a relação entre duas esferas: Estado e sociedade civil. Para analisar dinâmicas em que o mercado ganha centralidade, será necessário um arcabouço adequado a este contexto específico, que não se consolidou na literatura existente, apesar de

---

<sup>2</sup> Reis (2003), ao traçar uma agenda de pesquisas em políticas públicas a ser explorada, reconhece a importância de se “reexaminar as relações do Estado com o mercado, por um lado, e com a sociedade civil, por outro”. Aponta a análise das agências reguladoras como objeto de estudo crucial neste sentido, na medida em que media relações entre Estado, mercado e sociedade civil (Reis, 2003: 13).

<sup>3</sup> Tal como aponta Ramos (2005).

já haver o reconhecimento, em diversos estudos, da presença de atores do mercado como um desafio cada vez mais presente nos espaços de interlocução entre Estado e sociedade<sup>4</sup>.

Um terceiro desafio colocado é o de mapear as possibilidades de controle social em um setor que tradicionalmente não está no centro da agenda de atuação dos movimentos sociais, e sobre o qual não há suficiente acúmulo de formulações e propostas que compreendam esta política de maneira ampla e profunda.

A escolha das agências reguladoras como referencial empírico traz, em síntese, este imenso desafio: de se pensar na aplicabilidade de formas de participação e de intermediação em políticas mais complexas, de difícil compreensão técnica, tanto para a sociedade civil (por serem mais distantes do cotidiano dos movimentos e da tradição associativa brasileira), quanto para a academia.

As agências reguladoras atuam sobre políticas nacionais estruturantes e estratégicas pouco exploradas pela ciência política e pelos movimentos sociais, cuja complexidade técnica limita a capacidade de politização do tema. Consideramos estas políticas como extremamente centrais para a distribuição de riqueza, para a garantia de direitos e para a democratização do Estado, além de sujeitas a diversos interesses privados, não podendo, portanto, ser excluídas do debate em torno de mecanismos de participação, controle social e defesa do interesse público.

A escolha de tais agências como objeto desse estudo se deve ao fato de que sua função é mediar os interesses em torno destas políticas, e garantir seu cumprimento e o fornecimento adequado de serviços públicos, visando o interesse público e a justa remuneração das empresas prestadoras do setor.

Tendo em vista a importância e a centralidade atribuídas a estas agências no contexto inaugurado pela reforma do Estado brasileira, bem como seu papel de garantir o interesse público, consideramos fundamental analisar as possibilidades de controle social existentes sobre estas instituições. Além disso, compreendemos que a autonomia e a independência com que se constituem, consistem em fatores que poderão limitar as possibilidades de controle social destas instituições. Faz-se necessário, portanto,

---

<sup>4</sup> Ver Avritzer, L. "Além da Dicotomia Estado/Mercado: Habermas, Cohen e Arato". *Novos Estudos* Nº 36. 1993.

problematizar o efeito destas prerrogativas sobre o escopo do controle social possível nestas instituições.

Buscamos investigar, como questão central desta pesquisa, *quais as conseqüências das variáveis modelo institucional e projeto político sobre a natureza, limites e possibilidades da prática do controle social nas agências reguladoras*. Em outras palavras, buscamos compreender em que medida estas variáveis são responsáveis por delimitar o escopo do controle social previsto e praticado sobre estas agências.

As variáveis “projeto político” e “desenho institucional” são reconhecidas como fundamentais para a análise do alcance das experiências de participação e controle social em diversos estudos, ganhando um peso explicativo distinto de acordo com o objeto e a realidade específica estudada. A análise da variável desenho institucional ganhou centralidade em diversos estudos sobre experiências de Orçamentos Participativos (Silva, 2001; Lüchmann, 2002), conforme aponta Avritzer (2003). Além desta variável, os autores apontam como importantes para a compreensão do escopo destas experiências: a tradição associativa da sociedade civil local, o projeto político encarnado pelo governo que implementa a experiência e a capacidade de investimento existente no município. Albuquerque e Teixeira (2006) utilizam com maior centralidade, além da primeira variável, a variável “projeto político” para analisar experiências de Orçamento Participativo em municípios do estado de São Paulo.

Para analisar a influência destas duas variáveis principais - projeto político e modelo institucional - sobre o controle social nas agências reguladoras brasileiras, adotaremos três *dimensões de análise*, que perpassarão toda a discussão proposta e nos oferecerão subsídios para responder às questões que nos colocamos. São elas: *o lugar da política, os sujeitos da política e as formas de controle* possíveis em cada concepção distinta de projeto político e modelos institucionais.

A partir do mapeamento do lugar e dos sujeitos da política nos projetos políticos em disputa e nos modelos institucionais propostos, bem como as formas de controle previstas em cada um destes, compreenderemos o grau de influência destas variáveis sobre as possibilidades e limites do controle social decorrente. Poderemos também analisar criticamente as possibilidades de democratização da gestão e da sociedade que

vislumbramos com base neste mapeamento conforme cada projeto político e modelo institucional proposto.

Para responder à questão central que propomos para o presente trabalho, iniciamos nossa análise procedendo à *definição e operacionalização*, com base na literatura existente, *do conceito de controle social*, que ganha centralidade em nosso estudo. Pacheco (2006), ao analisar as formas de controle previstas no modelo de agências reguladoras brasileiras, aponta que “o debate público em torno das agências reguladoras se beneficiará da precisão dos conceitos, ao distinguir as várias formas de controle e suas naturezas distintas — controle hierárquico, controle político e controle social” (Pacheco, 2006: 540).

Em estudos anteriores e na prática política de movimentos sociais, o conceito de controle social vem sendo comumente tratado junto do conceito de participação, muitas vezes como um sinônimo deste, e, em sua grande maioria, sem esforços mais sistemáticos de uma definição própria. Existem poucas referências e definições específicas para este conceito, o que o relega a uma condição de sub-teorização em relação ao conceito de participação, e sujeito, no contexto da disputa entre projetos políticos distintos, ao que Dagnino (2002; 2004) chama de “confluência perversa” e a deslocamentos de significado em seu uso corrente.

Reconhecemos que, tal como os conceitos de participação, cidadania, espaços públicos, entre outros, o conceito de controle social está inserido em um contexto de disputa entre projetos políticos distintos e até mesmo antagônicos, que também se dá em torno da definição destes conceitos, centrais para definir o escopo da democracia que se coloca em cada projeto. É fundamental, portanto, demarcar claramente o que queremos dizer com este conceito e as diferenças em seu uso de acordo com cada projeto político em disputa.

Neste trabalho, buscamos avançar na definição e nos usos deste conceito, apresentando um panorama de como este vem sendo utilizado em estudos acadêmicos e organismos internacionais que tratam da questão da democratização do Estado. Em seguida, propomos uma *tipologia* de utilização para o conceito, considerando este acúmulo e a disputa entre projetos políticos distintos, com usos distintos, em torno de seu significado, e levando em conta o objeto específico que pretendemos analisar e seu contexto.

Buscamos, além disso, *compreender de que maneira o modelo utilizado para fundamentar o desenho institucional das agências reguladoras brasileiras favorece ou limita a prática do controle social*. Para tratar esta questão, será fundamental analisar o modelo das IRC norte-americanas e sua trajetória no que tange aos controles previstos (legais e/ou políticos), e posteriormente avaliar como este legado institucional se manifesta no caso brasileiro.

Tendo em vista as possibilidades e limites do controle social proposto entre os distintos projetos políticos em disputa e no modelo norte-americano de IRC, buscamos, em seguida, analisar, para o caso brasileiro, *a natureza e o escopo do controle social implementado pelos distintos governos, questionando de que maneira suas possíveis distinções e semelhanças se devem ao modelo institucional adotado e/ou aos projetos políticos distintos*.

Buscamos analisar e problematizar, portanto, a partir da comparação do desenho e da prática do controle social nas agências reguladoras entre governos FHC e Lula, em que medida as variáveis modelo institucional e projeto político influenciam o escopo do controle social exercido. Buscamos compreender se o governo Lula implementou práticas distintas de controle social em relação ao governo anterior, no que tange a seu escopo, e a que se deve esta mudança ou continuidade.

A análise das questões que dão origem e sentido a este trabalho parte de uma hipótese central: de que, no caso brasileiro, *as variáveis modelo institucional e projeto político são responsáveis por demarcar e limitar o alcance do controle social possível para as agências reguladoras*.

O modelo implementado pelo governo FHC, com base no modelo norte-americano, prima pela autonomia e institui mecanismos de transparência e controle social restrito, refletindo uma concepção em que o projeto político neoliberal é predominante. Já o governo Lula, apesar de apontar em seu discurso e em práticas de gestões locais de seu partido, para uma concepção de controle social e participação mais amplos, parece não apresentar um modelo alternativo de controle social para tais instituições.

Supomos que este fato, se comprovado, poderá ser decorrente das *dificuldades inerentes ao processo de tradução de ideais em práticas ou modelos de gestão, que se colocam tanto nas disputas dentro e fora de um mesmo campo ético-político quanto nos*

*limites da própria institucionalidade do Estado (neste caso, do modelo específico adotado para as agências reguladoras).*

Assim, ambos os governos operariam com um modelo de funcionamento das agências reguladoras que reforça a dicotomia entre técnica e política na administração pública, com uma sobreposição da primeira sobre a segunda, o que limita as possibilidades de controle social sobre tais instituições. O *desafio* para a concretização de práticas de controle social mais profundas residiria, então, não apenas nas concepções contidas nos projetos políticos, mas *na capacidade de implementar práticas mais amplas de controle social em uma instituição cujo modelo restringe o lugar da política e o espaço para a participação de uma diversidade maior de sujeitos* na tomada de decisões e implementação de ações.

Analisando a origem do modelo adotado para as agências reguladoras independentes brasileiras, assumimos a hipótese de que *seu desenho institucional deverá refletir*, em certo grau, os fundamentos da primazia da *autonomia* e da *dissociação entre técnica e política*, que se traduz em uma separação, na gestão pública, da administração e da política. Primará, também, por dar *maior legitimidade ao argumento técnico e ao insulamento* das instituições em relação a pressões políticas, reconhecidas como prejudiciais à regulação supostamente neutra - refletindo uma concepção negativa da política e redução máxima de seu espaço e seus sujeitos. Tal separação e primazia da técnica poderão ser responsáveis, em última instância, por *reduzir as possibilidades de controles políticos e de controle social a partir do argumento da complexidade técnica*, que impossibilitaria a compreensão dos temas discutidos por parte da sociedade e dos políticos.

Assim, *os mecanismos de controle social previstos para as agências reguladoras brasileiras terão baixo alcance*, tanto no que tange à quantidade e diversidade de atores incluídos no processo quanto em relação ao nível de politização dos temas, apresentando uma supremacia da linguagem técnica nos debates. Isto também consistiria em um reflexo do restrito espaço previsto para controles políticos nas IRC norte-americanas.

Outra hipótese importante é a de que, tendo em vista que a reforma do Estado no Brasil se dá em um contexto de disputa entre projetos políticos distintos, entre os quais destacam-se dois - o neoliberal e o democrático-participativo -, e que ambos disputam os significados de conceitos comuns - tais como democracia, participação e cidadania - o

*conceito de controle social estará sujeito a deslocamentos de significados entre estes projetos, e à confluência perversa* (Dagnino, 2000; 2003; 2004; 2006).

Os projetos políticos atribuirão significados muito distintos a este mesmo conceito, conforme sua concepção específica do espaço e dos atores da política, bem como os sujeitos e escopo do controle. Para responder a esta confluência perversa e fazer as distinções necessárias quanto a usos e significados deste conceito pelos projetos distintos, proporemos uma tipologia que tratará de operacionalizar as distinções existentes em seu uso pelos projetos, diferenciando concepções mais amplas ou restritas quanto ao lugar, ao escopo e aos sujeitos do controle social.

Assumimos também, como uma das hipóteses centrais da pesquisa, que o modelo de origem (das IRC norte-americanas) define o lugar da política, os sujeitos da política e do controle social em uma direção que reforça características insuladas da administração pública - com uma concepção restrita de política e da própria idéia de controle e dos seus atores, que se restringem ao sistema político. *Essa restrição normativa* dada pelo modelo de origem *se encontra nos processos concretos de reforma no caso brasileiro com outros significados quanto ao lugar da política, os sujeitos da política, as instituições e formas de controle. Tais restrições, colocadas neste contexto específico com outros significados, reforçam ou contestam, limitam ou ampliam disposições presentes nos projetos políticos dos governos.*

Para cumprir os objetivos apresentados para a presente pesquisa, a dissertação está organizada em 5 capítulos.

No primeiro capítulo, buscamos traçar uma tipologia que abarque uma definição e possibilidades de uso do conceito de controle social, considerando o acúmulo anterior da literatura no que tange aos usos e definições do conceito. Para tanto, mapeamos os usos do conceito de controle social, bem como tentativas anteriores de defini-lo, diferenciando-o do conceito de *accountability* social, mais amplamente utilizado na literatura internacional. Exploramos a discussão específica do conceito de controle social, propondo uma tipologia que apresenta o que chamamos de concepção ampliada e concepção restrita do conceito.

No segundo capítulo apresentamos a primeira variável definida para o presente trabalho: *projetos políticos*, e mapeamos as distinções quanto ao lugar da política, aos

sujeitos da política e às formas de controle enfatizados entre os distintos projetos em disputa, aplicando a tipologia de controle social proposta anteriormente.

No terceiro capítulo apresentamos a trajetória das IRC norte-americanas, que consistem no modelo paradigmático que orientou a criação das agências reguladoras no Brasil. Trata-se da segunda variável proposta para o presente trabalho: o *modelo institucional* paradigmático. Analisamos o processo de criação destas instituições e as diferentes formas de controle implementadas no decorrer de sua trajetória, mapeando as concepções distintas que incidem no debate em torno dos controles sobre estas instituições com referência ao lugar da política, aos sujeitos da política e ao escopo do controle decorrente.

No quarto capítulo analisamos o desenho institucional e os mecanismos de controle previstos para a ANEEL desde o momento de sua criação, buscando mudanças nestes mecanismos durante o período estudado, e relacionando-as à influência de um projeto político distinto defendido pelo governo Lula, a partir de 2003. Analisamos as propostas e práticas de controle social previstas pelos distintos projetos políticos em disputa e sua capacidade de implementação destas propostas para o caso das agências reguladoras, *problematizando os limites para sua implementação*, dados tanto no próprio *modelo* de agências quanto nas limitações inerentes à tradução de ideais defendidos por um *projeto político* em práticas ou modelos de gestão coesos.

No quinto e último capítulo apresentamos as práticas de controle social previstas para a ANEEL a partir da análise das audiências públicas realizadas no período estudado: seus temas, participantes, intervenções, caráter e dinâmica. Buscamos, a partir deste mapeamento das audiências e da análise de sua dinâmica, através da leitura de atas destas audiências, problematizar o escopo do controle social praticado no âmbito destas instituições no que tange ao lugar da política e a seus atores.

## Capítulo I. Controle social: conceito em construção e disputa

O conceito de controle social vem sendo amplamente utilizado em diversos estudos acadêmicos, documentos oficiais, publicações para ação política de movimentos sociais, etc. Nesta gama de diferentes publicações, encontramos o termo com usos e significados muito distintos, e poucas definições expressas.

A seguir, percorremos a utilização deste conceito no contexto brasileiro e latino-americano, especialmente no âmbito da reforma do Estado que deu origem às agências reguladoras, traçando uma tipologia que visa definir minimamente o conceito e dar conta de usos distintos - concepções ampliadas ou restritas de controle social.

### 1.1 Controle social e accountability

Para definir um conceito utilizado tão amplamente e em tão diferentes sentidos, partimos da idéia de que devemos levar em conta não apenas seus usos correntes – já que seria muito difícil traçar todos os existentes –, mas também buscar as possíveis tentativas anteriores de defini-lo, o que facilitaria o trabalho e evitaria maiores riscos de insuficiência ou erros em sua definição. Após encontrar definições do conceito já publicadas, seria possível mapear os usos mais correntes de controle social conforme adequado aos objetivos deste trabalho.

Fez-se nítida a dificuldade em encontrar referências que tratem especificamente de definir este conceito. Grande parte das referências utiliza o conceito sem defini-lo precisamente, e sem apontar os motivos para a escolha deste em detrimento de outros conceitos.

Uma das principais referências a este termo utilizadas correntemente no debate brasileiro relaciona-se à trajetória de reivindicação por implementação de espaços de participação da sociedade junto ao Estado nas áreas de saúde pública e assistência social, e estudos sobre políticas de saúde e assistência em todas as suas fases, com destaque para a atuação dos movimentos e trabalhadores destas áreas<sup>5</sup>. Em tais publicações, apesar de não

---

<sup>5</sup> Há diversas referências de estudos que utilizam o conceito de controle social sem defini-lo na área de saúde pública e serviço social. Ver, como exemplos: SPOSATI, Aldaíza e LOBO, Elza. **Controle social e políticas de saúde**. *Cad. Saúde Pública*. [online]. out./dez. 1992, vol.8, no.4 p.366-378. Disponível em <<http://www.scielo.br>>; TEIXEIRA, Hugo Vocurca e TEIXEIRA, Marcelo Gouvêa. **Financiamento da**

haver uma definição clara do conceito, é perceptível que sua utilização se faz com referência à criação de espaços de compartilhamento de poder entre Estado e sociedade na definição das políticas públicas do setor, especialmente conselhos de políticas. O conceito de controle social vem sendo utilizado por movimentos sociais, ONG e outras entidades da sociedade civil com este sentido ao referir-se a espaços e mecanismos onde o Estado compartilha poder com a sociedade quando da definição, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas em diversos setores e/ou do orçamento público<sup>6</sup>. Foi com base neste uso, sem maiores aprofundamentos, que propusemos inicialmente a utilização deste conceito para o presente trabalho.

Tendo em vista que este conceito passa a ser mais fortemente difundido no Brasil e na América Latina a partir dos anos 90, em forte conexão com o debate sobre a reforma do Estado<sup>7</sup>, procuramos a origem do conceito em um órgão cujo papel foi central para a definição das estratégias de reforma e reconstrução do Estado para o desenvolvimento em nível global nos anos 90: o Banco Mundial. Para tanto, pesquisamos seu relatório anual chamado “World Development Report”. Foram pesquisados todos os World Development Reports publicados pelo Banco Mundial entre 1979 e 2006, por se tratarem de publicações que ilustram fielmente as direções e ações recomendadas pelo Banco Mundial ano a ano.

No World Development Report (WDR) de 1997, “The State in a changing world”, o Banco Mundial rompe com a simples idéia do enxugamento do Estado, tal como defendido no Consenso de Washington, para propor um Estado forte e responsável por sua própria reforma. Neste WDR encontramos uma preocupação com o controle da corrupção como estratégia de reforma do Estado na busca do desenvolvimento e, a partir desta preocupação, as seguintes formas de ação propostas:

1) “creating a rule-based bureaucracy with a pay structure that rewards civil servants for honest efforts, merit-based recruitment and promotion system to shield the civil service from political patronage, and credible financial controls to prevent the arbitrary use

---

**saúde pública no Brasil: a experiência do Siops.** *Ciênc. saúde coletiva*. [online]. 2003, vol.8, no.2 Disponível em <<http://www.scielo.br>>; RAICHELIS, Raquel **Assistência Social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social.** *Cadernos ABONG* n. 21. Disponível em <<http://www.rebidia.org.br/assis/cnas3>>.

<sup>6</sup> Sobre o uso da noção de controle social sobre o orçamento público, ver Balcão, Nilde; Teixeira, Ana Claudia (Org.). “Controle social do orçamento público”. São Paulo, Instituto Pólis, 2003 (Publicações Pólis 44).

<sup>7</sup> Para tanto, ver Brasil, 1995; Bresser Pereira, 1998a e 1998b.

of public resources”; 2) “to reduce the opportunities for officials to act corruptly, by cutting back on their discretionary authority”; 3) “enhancing accountability by strengthening mechanisms of monitoring and punishment – using not only criminal law but also oversight by formal institutions and ordinary citizens” (World Bank, 1997: 105 – grifo nosso).

Nesta última forma de ação proposta, observamos uma idéia da necessidade de fortalecer a *accountability*, reforçando mecanismos de monitoramento e punição dos funcionários públicos, incluindo aí a participação dos “cidadãos comuns”.

Entendemos que esta preocupação internacional com a introdução de mecanismos de *accountability* para controlar a corrupção é a base daquilo que se passou a chamar de controle social no contexto da reforma do Estado, especialmente no Brasil. No entanto, o conceito de controle social, especificamente, não está expresso em nenhuma das publicações do Banco Mundial pesquisadas.

O conceito de controle social, apesar de não aparecer diretamente nas publicações do Banco Mundial, aparece expresso nas publicações do CLAD (Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo<sup>8</sup>). Há uma série de artigos publicados em encontros anuais do CLAD<sup>9</sup>, bem como pelo Programa de Investigaciones del CLAD<sup>10</sup>, que tratam do controle social sobre a administração pública. Ainda assim, não encontramos tentativas de definir o termo, e este é amplamente utilizado como sinônimo do que seria a “accountability social”<sup>11</sup>.

Assim, compreendemos que o conceito de controle social passa a ser utilizado por organismos internacionais no contexto latino-americano para possibilitar sua comunicação com movimentos e organizações que já utilizavam o conceito de controle social desde os anos 70/80 na luta pela democratização dos países da região. No entanto, os organismos internacionais o utilizam em substituição ao conceito de accountability social, preservando

---

<sup>8</sup> O CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, é um órgão público internacional de caráter intergovernamental, constituído em 1972 a partir da iniciativa dos governos do México, Perú e Venezuela, após recomendação da Assembléia Geral das Nações Unidas. Sua missão é promover a análise e o intercâmbio de experiências e conhecimentos em torno da reforma e da modernização da Administração Pública através da realização de reuniões internacionais especializadas, da prestação de serviços de documentação e informação, realização de estudos e investigações e execução de atividades de cooperação técnica entre seus países membros e outras regiões ([www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)).

<sup>9</sup> Ver Nassuno (2000); Peci (2004) e Santos (2004a).

<sup>10</sup> Ver Cunill (2000), cujo trabalho analisaremos adiante.

<sup>11</sup> Conforme em Cunill (2000 e 2001) e Peruzzotti e Smulovitz (2001).

o sentido atribuído a este último conceito, o que consistiria em um deslocamento do significado original do conceito de controle social.

*Se, para o campo movimentalista latino-americano, o conceito de controle social tem grande correspondência com a participação ativa da sociedade na definição das políticas públicas e com a partilha de poder entre governo e sociedade, para os organismos internacionais este vem atrelado à idéia de controle da corrupção e transparência na gestão pública.*

Aprofundaremos a seguir estas distinções, aproximações e deslocamentos, explorando o conceito de accountability social a partir de alguns de seus usos e definições, e distinguindo-o do conceito de controle social.

## **1.2 Accountability e accountability social**

O conceito de accountability vem sendo tradicionalmente utilizado pela academia, como afirmam Manin, Przeworski e Stokes (1999: 8), em reflexões acerca da representatividade dos governos, caracterizando uma relação entre *outcomes* (políticas ou ações do Estado) e sanções. Segundo os autores:

“Governments are ‘accountable’ if citizens can discern representative from unrepresentative governments and can sanction them appropriately, retaining in office those incumbents who perform well and ousting from office those who do not. An ‘accountability mechanism’ is thus a map from the outcomes of actions (including messages that explain these actions) of public officials to sanctions by citizens. Elections are a ‘contingent renewal’ accountability mechanism, where the sanctions are to extend or not to extend the government’s tenure” (Manin, Przeworski and Stokes, 1999: 10 grifos nossos).

Aqui observamos a centralidade da capacidade de sanção para tal acepção do termo. Os mecanismos de accountability ofereceriam um mapa de ações ou políticas e justificativas destas ações para que os cidadãos pudessem discernir entre governos representativos e não representativos, e sancioná-los em momentos específicos.

Vale ressaltar que os atores utilizam o conceito de *responsiveness* para referir-se à adoção, por parte do governo, de políticas assinaladas pelos cidadãos como preferíveis, distinguindo-o do conceito de accountability. Ou seja, a idéia de accountability não inclui a “responsividade” dos governos às preferências da sociedade. Como veremos adiante, Smulovitz e Peruzzotti também utilizam o conceito de *responsiveness* neste sentido

(Peruzzotti e Smulovitz, 2000: 25), mas incluem seu sentido na definição de accountability política, o que representa uma ampliação do conceito de accountability em relação ao conceito tradicional, presente em Manin, Przeworski e Stokes, e que passa a ser utilizado no contexto latino-americano.

De acordo com Peruzzotti e Smulovitz, “el concepto de accountability hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, que estén obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas”<sup>12</sup> (Peruzzotti e Smulovitz, 2000: 25 grifos nossos). Novamente, observamos a centralidade da justificação das ações por parte dos funcionários públicos e da punição sobre estes para a definição do conceito de accountability.

Segundo os autores, a accountability do poder político pode ser legal ou política. A primeira orienta-se a garantir que as ações dos funcionários públicos estejam delimitadas legal e constitucionalmente. A segunda se refere à capacidade do eleitorado em fazer com que as políticas governamentais respondam ou se adequem a suas preferências (idem: 26 e 27).

Aqui, conforme os próprios autores demonstram, o conceito de accountability política está intimamente relacionado aos conceitos de *responsiveness* e representação democrática, e o conceito de accountability é utilizado como sinônimo de responsabilidade: “Un gobierno es políticamente responsable (*accountable*) si los ciudadanos tienen medios para castigar a administraciones irresponsables o a aquellas cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado (*unresponsive*)” (idem: 27).

Conforme apresentado acima, o objetivo chave da accountability, em todas as suas acepções, seria permitir que os cidadãos tivessem a capacidade de identificar e sancionar apropriadamente os governos não representativos, através da obtenção de informações suficientes para tanto - prestação de contas por parte dos governos quanto a suas ações.

Assim, as eleições consistem no mecanismo por excelência para a realização direta da accountability por parte dos cidadãos, ou accountability vertical, conforme modelo

---

<sup>12</sup> No mesmo volume, Arato define accountability de maneira similar, com base em Pitkin (1967), afirmando que esta é “basada en la capacidad de los votantes, individuos o grupos, de hacer que sus representantes rindan cuentas (responder, ser responsable, ser castigado o recompensado) de sus actos” (Peruzzotti & Smulovitz (orgs.), 2001: 59 - grifos nossos). Observamos também, nesta passagem, a importância da sanção para a definição de accountability, e a dimensão legal do controle com centralidade.

proposto por O'Donnel (1991)<sup>13</sup>. Constituem o momento em que os cidadãos sinalizam suas preferências do que deverá ser um governo representativo, apontando para ações futuras, e sancionando os governos por ações passadas, de acordo com a acepção tradicional do termo. Já para Smulovitz e Peruzzotti, como veremos adiante, haveria outros mecanismos de sinalização de preferências dos cidadãos mais permanentes e menos restritos que o momento das eleições, e que não necessariamente combinariam sanção por ações passadas com sinalização de preferências futuras, o que torna as eleições um mecanismo bastante criticado e insuficiente de accountability de acordo com estes autores.

De acordo com o modelo de O'Donnel (1991), os mecanismos de accountability podem ser classificados como horizontais e verticais. Os primeiros referem-se ao sistema intraestatal de controles, a partir de uma rede de agências estatais que se controlam e equilibram mutuamente, através de sanções quando há omissões, irregularidades, corrupção ou intromissão no poder de outra agência nas ações realizadas. Conforme apontam Peruzzotti e Smulovitz (2001: 28), O'Donnel restringe o conceito de accountability horizontal ao conjunto de controles e intercâmbios intraestatais que estão orientados para a imposição da accountability legal, deixando de lado os controles políticos horizontais.

Já a accountability vertical, de acordo com O'Donnel, implica a existência de agentes de controle externos ao Estado (Peruzzotti e Smulovitz, 2001: 29), sendo as eleições o mecanismo principal deste tipo de accountability. Elas possibilitam aos cidadãos periodicamente recompensar os governos que melhor atuaram de acordo com os interesses dos eleitores e substituir aqueles que não o fizeram. Neste sentido, as eleições são compreendidas como um mecanismo de accountability social do tipo político, realizado diretamente pela sociedade.

Manin, Przeworski e Stokes (1999) já observaram que as eleições enquanto mecanismo central de accountability vertical e responsabilização dos governos eram limitadas, basicamente por ser um momento único onde se castiga e recompensa múltiplas decisões governamentais, referentes a um período longo. Além disso, é difícil coordenar a orientação dos votos dos eleitores, tornando-se complexo compreender se um resultado eleitoral tem sentido retrospectivo ou prospectivo. E, por último, afirmam que os déficits de

---

<sup>13</sup> O'Donnel, Guillermo, "Horizontal Accountability: the legal institutionalization of Mistrust" in Mainwaring, Scott & Welna, Christopher (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press (mimeo). Citado por Peruzzotti e Smulovitz (2001: 28).

informação dificultam a avaliação adequada do desempenho do governo por parte do cidadão médio.

Neste trabalho (2001), Peruzzotti e Smulovitz têm o objetivo de inserir, no debate acerca da accountability social, outros mecanismos que, além das eleições, vêm ganhando peso nas democracias latino-americanas, ampliando o conceito tradicional apresentado por Manin, Przeworski e Stokes e O'Donnel<sup>14</sup>. Trata-se da atuação da imprensa e das associações da sociedade civil, que monitoram as ações governamentais e expõem e denunciam casos de irregularidades e corrupção, além de acionar agências horizontais de controle.

A utilização do conceito neste sentido amplia o seu escopo, não o restringindo apenas aos mecanismos horizontais de accountability e ao momento das eleições periódicas como única oportunidade para a accountability vertical. Traz a importância da atuação mais constante da sociedade no processo de monitoramento e controle dos governos, e uma relação de retro-alimentação entre sociedade e governo na sinalização de preferências no decorrer de mandatos.

No entanto, apesar de reconhecer a importância da accountability vertical política mais constante, ao descrever os processos que consideram como accountability vertical não eleitoral, os autores enfatizam a atuação da sociedade no monitoramento e controle da legalidade das ações do Estado, mais que no controle político deste. *Em outras palavras, a ênfase da concepção de accountability social proposta por estes autores ainda se concentra no controle da legalidade das ações do Estado e combate à corrupção, em detrimento da participação ampla de atores da sociedade na definição política das ações do Estado e políticas públicas*<sup>15</sup>. Ao garantir a legalidade das ações do Estado, tais mecanismos não asseguram necessariamente que as preferências dos eleitores ou mesmo o

---

<sup>14</sup> Segundo Peruzzotti e Smulovitz (op. cit., p. 29), O'Donnel também reconhece o surgimento de mecanismos verticais não relacionados diretamente às eleições e menciona a ação da imprensa independente e de demandas sociais, apesar de não aprofundar o tema. Ver O'Donnel, Guillermo, "Horizontal Accountability in New Democracies" in: Schedler, Andreas; Diamond, Larry and Plattner, Marc H. (eds.), *The self restraining Stat. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder & London, Lynne Rienner Publishers, p. 30. Citado por Peruzzotti e Smulovitz (2001).

<sup>15</sup> Reconhecemos que os autores assinalam que tais ações por parte da mídia e de organizações "cidadãs" da sociedade civil ajudam a sinalizar aos governos suas preferências. No entanto, privilegiam a atuação destes atores na fiscalização e ativação de agências para o controle legal das ações dos governos e funcionários públicos, o que pode ser visto no decorrer de todo o texto e na tipologia proposta pelos autores.

interesse público está sendo atendido pelas ações governamentais, ou seja, que o governo é *responsivo* às preferências dos cidadãos.

Além disso, não existe a garantia de continuidade do funcionamento destes mecanismos, já que não são institucionalizados, e nem mesmo a garantia de acesso às instituições que podem tomar providências e punir as irregularidades denunciadas. Assim, a incidência destes mecanismos não é garantida e esta forma de accountability parece ser frágil e estar totalmente sujeita a mudanças no cenário político em uma conjuntura nova.

Reconhecemos a importância do combate à corrupção, da transparência e justificativa das ações governamentais, da punição de atos ilegais e responsabilidade dos governos, fundamentais para a democratização do Estado. No entanto, tais mecanismos não garantem de fato que os governos sejam permeáveis ao interesse público ou compartilhem poder com a sociedade, ou que novos atores sejam incluídos na definição política de ações ou políticas do Estado. Desta maneira, entendemos que uma noção mais ampliada de accountability social deveria levar em conta a existência de mecanismos de controle político mais constante e efetivo por parte da sociedade sobre as decisões dos governos.

O conceito de accountability social difundido na América Latina, sobre o qual a utilização e definição de Peruzzotti e Smulovitz lançam luz, é utilizado em diversos momentos como sinônimo de controle social, até mesmo por estes autores<sup>16</sup>. Tendo em vista a sua relação mais forte com a legalidade das ações do Estado e combate à corrupção, desde sua utilização pelo Banco Mundial, por O'Donnell e por Peruzzotti e Smulovitz, entendemos que o conceito de controle social tal como utilizado pelo campo movimentalista é mais abrangente, englobando tanto a dimensão legal quanto a dimensão política na atuação mais constante da sociedade no monitoramento, controle das ações do Estado e compartilhamento de poder decisório.

Balcão e Teixeira (2003), por exemplo, ao tratar do controle social do orçamento público, referem-se a experiências bastante diversas da sociedade civil em interface com o Estado, tais como fóruns populares de acompanhamento do orçamento - que se organizam no âmbito da sociedade civil; audiências públicas realizadas pelo Legislativo para ouvir as

---

<sup>16</sup> Tal utilização dos conceitos como sinônimos se expressa em diversos momentos quando os autores tratam os agentes e mecanismos de accountability como agentes e formas de controle. Logo, accountability social é tratada como sinônimo de controle social. Um exemplo de passagem que ilustra esta utilização: “La *accountability* vertical, en cambio, implica la existencia de un agente de control social externo: principalmente el electorado” (op. cit., p. 29).

demandas da sociedade; conselhos de políticas públicas e orçamentos participativos - cuja institucionalidade junto ao Estado é formalizada, com tomada de decisão compartilhada.

Tal leque de experiências demonstra que a concepção de controle social apresentada por este campo relacionado aos movimentos sociais pela democratização do Estado é bastante ampla, incluindo diversas maneiras de influenciar indireta e diretamente, legal e politicamente as decisões sobre a destinação de recursos pelo governo, chegando a uma partilha de poder na tomada de decisões. Parece até mesmo, por sua proximidade com o conceito de participação, confundir-se com ele.

### **1.3 Controle social: definições e possíveis usos**

Acima já comentamos que o conceito de controle social vem sendo utilizado, por um lado, para referir-se a mecanismos de partilha de poder entre Estado e sociedade, como na formulação imprecisa do campo movimentalista; por outro, como sinônimo do conceito de accountability social, como nos estudos do CLAD e outras pesquisas acadêmicas a respeito das democracias latino-americanas nos anos 90. Nesta seção, buscamos explorar os significados atribuídos especificamente ao conceito de controle social, a partir de usos e definições expressas.

Compreendemos que a utilização atual deste conceito em estudos e debates sobre a democratização dos Estados latino-americanos se dá de maneira bastante diversa daquela amplamente difundida nas ciências sociais, conforme expresso no Dicionário de Política, de Bobbio, Matteucci e Pasquino<sup>17</sup>. De acordo com o dicionário:

“Por Controle Social se entende o conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir ou desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo” (Garelli, Franco in Bobbio, Matteucci e Pasquino, 1995: 283).

Ainda segundo descrito no Verbetes:

“Podem ser identificadas duas formas principais de Controle Social de que se serve um determinado sistema para conseguir o consenso: a área dos controles externos e a área dos controles internos. Através do primeiro termo se faz referência àqueles mecanismos (sanções, punições, ações reativas) que se

---

<sup>17</sup> Bobbio, Matteucci e Pasquino. Dicionário de Política. 8ª edição. Editora UnB, Brasília, 1995.

acionam contra indivíduos quando estes não se uniformizam com as normas dominantes (...). Fazem parte, ao invés, dos controles internos, aqueles meios com que a sociedade procura mentalizar os indivíduos (...) sobre as normas, os valores e as metas sociais consideradas fundamentais para a própria ordem social” (idem: 284).

Neste sentido, o papel do Estado é fundamental para a regulação dos controles sociais, na medida em que é o responsável por definir normas, garantir a “segurança social”, resolver situações de conflito e punir indivíduos que não se uniformizam com as normas definidas.

Como concebido acima, o conceito de Controle Social se coloca em direção oposta ao uso que estamos perseguindo, já que consistiria em uma ação, por parte especialmente do Estado, de controlar indivíduos ou grupos para a conformação a regras. No entanto, acreditamos que esta utilização do conceito, ao dar centralidade à legalidade e à punição das ações a serem controladas, guarda uma grande semelhança com o uso que vem sendo feito pela academia atualmente ao utilizar o conceito de *accountability* social e controle social como sinônimos, referindo-se aos dispositivos existentes para que a sociedade garanta o cumprimento das normas por parte da administração pública, enfatizando a sanção. O conceito de controle social utilizado atualmente como referência a uma ação da sociedade sobre os governos ou administrações públicas pode ter herdado dessa acepção tradicional o foco na legalidade e na punição.

Desta maneira, o conceito faz referência a normas e punições a desvios (corrupção, ilegalidade), apresentando a mesma limitação que apontamos acima ao criticar o conceito de *accountability*. Tal acepção se restringe a controles legais, não mencionando controles políticos sobre governos e funcionários públicos como proposto pelo campo movimentalista ao referir-se a espaços de partilha de poder entre Estado e sociedade.

De volta à busca do uso específico do termo com referência ao controle exercido pela sociedade sobre o Estado, a seguir analisamos o artigo de Nuria Cunill Grau pelo CLAD, intitulado “Responsabilización por el control social” (2000). Tal artigo ganha centralidade em nossa análise por consistir na única referência encontrada em que se realiza um esforço de delimitar e conceituar a noção de controle social propriamente, diferentemente dos textos anteriormente trabalhados, que dão centralidade ao conceito de *accountability*, utilizando o de controle social como sinônimo deste e sem diferenciá-los.

Desde sua publicação, o trabalho de Cunill (2000) é utilizado como referência para os artigos publicados por diversos autores pelo CLAD.

De acordo com Cunill, o controle é um subconjunto da idéia de responsabilização, e supõe interferir na maneira como o poder é exercido. A idéia de responsabilização refere-se à justificação de ações e obrigações, legitimando as ações tomadas. Segundo a autora, quando a justificativa dada por políticos ou administradores não é satisfatória, os mecanismos de controle deveriam garantir a imposição de sanções. Assim, a idéia de controle tem uma relação direta com a possibilidade de sanções, tal como observamos também nos usos do conceito de accountability.

No sentido atribuído por Cunill, a idéia de controle social envolve o acesso a informações e justificação das ações realizadas pelo governo e pela administração, mas também tem um caráter punitivo respaldado legalmente. Assim, a questão da sanção é elemento constitutivo da idéia de controle social. Não fica claro, a princípio, se a autora se refere à influência da sociedade apenas sobre a legalidade das ações, ou também a um controle político quando da definição e execução de políticas e ações, conforme parece utilizar o campo movimentalista. No entanto, parece dar mais força à garantia dos mecanismos de punição, diferentemente de Peruzotti e Smulovitz (2001) ao tratar da accountability social.

Cunill preocupa-se com a questão da responsabilização da administração pública frente aos cidadãos, que, segundo a autora, foi tratada tradicionalmente como uma forma de controle indireto, exercido através dos políticos. Ou seja, a responsabilidade da administração só poderia ser exigida junto aos representantes eleitos, e se faria possível através de um sistema de controles hierárquicos, que pressupõe uma separação entre política e administração, com a primazia da segunda sobre a primeira. O único instrumento real de que os cidadãos disporiam seria a eleição, que, usada sobre os políticos, permitiria expressar a satisfação ou insatisfação do público com a administração pública.

No entanto, este tipo de concepção teria sofrido críticas, segundo a autora, com o reconhecimento mais ou menos geral de que as eleições consistem em um mecanismo extremamente imperfeito e insuficiente de responsabilização dos políticos, que a implementação das políticas é também um processo inerentemente político e que a

eficiência não é consubstancial ao aparato burocrático. Tal constatação justificaria o controle político sobre a administração pública além dos políticos eleitos.

Assim, o controle social deveria dar-se de maneira direta e indireta, sobre políticos e administração pública, e ser de caráter não apenas legal, mas também político. A responsabilização do Estado poderia, segundo a autora, referir-se a um controle *ex ante*, ou seja, antes da execução de uma ação ou política, além de controle *ex post*, tratado tradicionalmente como a principal forma de responsabilização. Portanto, segundo Cunill, o controle social deveria incluir atores para além do sistema político, ou seja, reconhece os cidadãos como atores do controle social, atuando não apenas no momento das eleições, mas também durante todas as fases da política pública.

O reconhecimento dos cidadãos como atores chaves para a responsabilização da administração pública, no contexto de crise e reforma neoliberal do Estado, trouxe consigo a limitação de tratar estes atores como consumidores agindo em seu interesse individual, referenciados na lógica do mercado.

Segundo a autora, tal concepção de controle ou *accountability*<sup>18</sup> figura em um cenário de privatizações e terceirizações dos serviços, inaugurado por tais reformas nos anos 80/90. Neste modelo, os consumidores ou usuários podem opinar a respeito de serviços públicos oferecidos por empresas privadas, escolher não se relacionar com aquelas entidades que não oferecem serviços de maneira satisfatória e intervir de alguma maneira junto aos órgãos de direção de serviços públicos monopolistas. A única e verdadeira *accountability* seria aquela exigida pelos consumidores, atuando a partir de interesses individuais numa lógica de mercado, já que este permitiria que as verdadeiras preferências dos cidadãos fossem expressas.

Cunill critica este modelo reconhecendo que as sanções do mercado estabelecem a *accountability* de funcionários públicos apenas perante aqueles cidadãos com recursos reconhecidos pelo mercado. Um sistema de serviços públicos que enfatiza o intercâmbio mediado pelo poder de compra como mecanismo de controle reforçaria a iniquidade e a irresponsabilidade social. Esta questão nos parece central, tendo em vista o objeto da presente pesquisa e seu contexto específico.

---

<sup>18</sup> Reproduzimos aqui a utilização destes conceitos como sinônimos pela autora no artigo trabalhado (Cunill, 2000).

*Além disso, segundo a autora, neste contexto de privatizações, enfatiza-se a expressão somente do indivíduo isolado, a participação social se relega a micro-espacos e é despolitizada, baseando-se sobre a experiência técnica dos sujeitos sociais (como na co-gestão administrativa) e o poder da própria administração pública parece ter se reforçado, em detrimento não só dos cidadãos, mas da própria política.*

*Segundo a autora, neste processo implementado pelo new managerialism, o comprometimento com a responsabilidade deu lugar ao avanço de tecnocratas que são comprometidos com as diretrizes políticas traçadas, mas tendem a ser impacientes com o processo político. Os graus de autonomia concedidos às agências públicas estariam na base deste fenômeno.* A autora aponta que haveria uma tentativa deliberada de diminuir o controle político sobre a administração, levando em conta o peso singular que a corrente do *public choice* adquire na explicação do comportamento humano (controle baseado no rent-seeking e na teoria principal-agente).

Desta maneira, as reformas implementadas, orientadas por uma lógica de mercado, não foram capazes de enfrentar a atuação auto-referenciada da administração pública promovida pelo modelo tradicional burocrático. Ao contrário, debilitaram a responsabilidade pública do aparato do Estado.

As concepções hegemônicas sobre a reforma administrativa teriam adotado o conceito de controle social de maneira inconveniente e reduzida. Esta adoção errônea do termo reflete uma definição também reduzida de democracia e, sobretudo, de cidadania. Devemos nos confrontar com estas questões para pensar o controle social nas agências reguladoras brasileiras, em seu contexto específico.

Cunill afirma que a responsabilização da Administração Pública fundada sobre o usuário individual dos serviços públicos traz o direito dos cidadãos (ou clientes) protestarem quando seus direitos são violados, mas não o direito de reivindicar novos espaços para expressar sua autonomia. A coletividade é vista como um obstáculo e o controle social se baseia em uma visão atomista da sociedade, em que a idéia de “escolha” como direito político que se exercita no governo da coisa pública perde significado, já que as escolhas significativas só podem ser realizadas por indivíduos em um contexto de relação de intercâmbio no mercado, ao invés de serem exercitadas coletivamente por cidadãos com interesse comum e através de processos de persuasão.

A autora encontra uma vasta literatura que postula de maneira expressa a necessidade de controle social sobre a administração, que a partir do consenso mais ou menos geral em torno do déficit de governabilidade dos Estados latino-americanos, se faz patente<sup>19</sup>. No entanto, afirma que não está claro na literatura como se daria o controle, sobre o que se daria e nem quais sujeitos sociais se interpelam, ou seja, faltam definições precisas do conceito e de sua operacionalização. Em sua pesquisa, constata que o tratamento dado ao tema de controle social é difuso e que existe uma polaridade entre as poucas definições expressas acerca do conceito, demonstrando as duas únicas definições encontradas em seu esforço de mapear as existentes.

A primeira definição coloca controle social como

“compuesto por las obligaciones y deberes que la ley impone a los servicios y funcionarios públicos en cuanto a publicidad de ciertas actuaciones y transparencia de los actos públicos en general; por la capacidad de observación y de acceso a la información de los medios de comunicación, así como el derecho a la libre opinión y información; y, por último, por el derecho constitucional de presentar peticiones a la autoridad y el derecho de reclamo ante los órganos públicos” (Chile, 1998: 118 *apud* Cunill Grau, 2000)<sup>20</sup>.

A segunda define controle social como “*a social self-regulation that often involves the elaboration of rational procedures to combat public distrust of institutional leaders*” (O’Connell et al, 1990: 261 *apud* Cunill Grau, 2000<sup>21</sup>). Neste caso, colocam-se três mecanismos para manter a responsabilidade dos líderes políticos: “*performance, financial and procedural accountability*”. Apenas neste último os autores fazem referência à participação, como um subtipo da responsabilização que também inclui como subtipos a responsabilização informacional e a técnica.

Percebemos, de acordo com as distintas definições acima reproduzidas, que ambas apresentam como central a questão da obediência a regras ou obrigações para garantir a legalidade da atuação dos funcionários públicos ou políticos. Na primeira definição,

---

<sup>19</sup> Tal afirmação é feita a partir de uma revisão da literatura, incluindo como referências: Gagne, 1996; Quirk., 1997; Pradhan, 1998; Shah, 1998; Picciotto, 1998; Hill & Gillespie, 1996; Behn, 1998.

<sup>20</sup> Chile. Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (1998). Una acción para el fortalecimiento de la probidad. En: *El combate a la corrupción en Iberoamérica : explorando iniciativas y comparando experiencias*. Caracas: CLAD, 1999. (Documentos Reuniones Internacionales ; 2)

<sup>21</sup> O’Connell, Lenahan; Betz, Michael; Shepard, Jon (1990). Social Control and Legitimacy : the Contribution of Accountability Mechanisms. En: *Perspectives on Social Problems*. Gale Miller, James A. Holstein, eds.. Greenwich: Jai Press. (Business, Economics and Management)

também é apresentada a questão da transparência e disponibilização de informações, além da possibilidade de acionar outros órgãos públicos de controle.

Em nenhuma das definições descritas a questão do controle mais direto, realizado pela sociedade, está explicitada. Além disso, a preocupação se restringe à conformidade dos atos com a legalidade, sem colocar em questão a direção política de tais atos e a participação da sociedade na definição política de ações e políticas públicas.

Devido aos múltiplos e mesmo contraditórios efeitos práticos que podem derivar das respostas a respeito de como, com quem, sobre o quê e quem é habilitado para o exercício do controle social sobre o aparato do Estado, a autora faz um esforço de delimitar quem são os atores responsáveis por realizá-lo, como e sobre quem realizam o controle.

Inicialmente, entende que o ator responsável pelo controle social seria “a própria sociedade”, mas esta é uma noção abstrata e insuficiente, especialmente porque a identificação da sociedade civil com democracia e igualdade não é mecânica – a sociedade civil é heterogênea e defende também interesses particulares. Poderosas organizações sociais podem defender apenas interesses corporativos e exercem influência e controle sobre o aparato estatal, promovendo sua privatização mais que sua democratização.

As organizações sociais permanentes que dispõem de suficiente poder e informação para enfrentar as agências e os agentes estatais poderiam ser o ator que realiza tal controle. No entanto, a condição para que um ator se erija é de que este disponha de capacidades equivalentes aos poderes estatais para exercer uma ação de contrabalanço sobre eles. Não se pode, de acordo com Cunill, excluir do controle social os atores individuais e organizações menores.

Desta maneira, não se poderia definir quais os atores responsáveis pelo controle social a partir do seu tipo (organização, indivíduo, cidadão, etc.), mas sim com base nos interesses que defendem, que devem constituir-se como interesse público e não privado.

Além disso, tais atores devem ser *independentes e autônomos* em relação aos atores estatais, sob risco de comprometimento da eficácia do controle. Por isso, a prática de co-gestão, tão difundida na América Latina a partir das reformas dos anos 90, não constituiria, segundo a autora, uma forma de controle social: a co-gestão é irreconciliável com o controle. O controle requer ser externo à Administração Pública para que a relação com ela seja regulativa ao invés de constitutiva.

Vale notar que a autora usa o termo co-gestão para referir-se à divisão da responsabilidade de provisão de serviços entre Estado e organizações da sociedade (empresas, fundações, organizações filantrópicas, etc.). Estes atores possuem interesses próprios e uma relação constitutiva com o Estado, não podendo, portanto, ser os únicos atores ou atores privilegiados na realização do controle social, apesar de reconhecermos que sua presença é importante, trazendo a visão de prestadores de serviços públicos.

Esta questão é interessante na medida em que se torna cada vez mais presente, em espaços de controle social como conselhos de políticas públicas, a atuação de organizações de prestação de serviços públicos, muitas vezes com mais recursos e mais qualificadas em relação a outros atores como organizações de usuários ou movimentos populares, e portanto com maior capacidade de incidência. *É importante avaliar e refletir quanto à fragilidade do controle social realizado nestes espaços por estas entidades, cuja relação de co-gestão com o governo compromete sua capacidade de autonomia ao controlar um processo em que são parte diretamente interessada e afetada.*

A responsabilização da Administração Pública, segundo Cunill, não pode apenas versar sobre seus resultados. Tão possível é o controle *ex post* como necessário é o controle *ex ante* quando satisfeita a condição de externalidade da Administração. Em si, assumir que a *accountability* e o controle social se referem à satisfação das legítimas expectativas acerca do uso do poder administrativo, ou seja, a legitimação do poder, supõe admitir que, para fazê-los exequível, não basta monitorar e questionar resultados da ação administrativa (o que se faz), mas decidir acerca do que se “decide fazer”, a fim de que se tenha em conta as conseqüências para a sociedade (idem: 8).

A autora ainda coloca dois problemas importantes referentes à institucionalidade e eficácia do controle social: a questão da representatividade dos sujeitos sociais a realizarem tal controle; e a questão de sua capacidade para fazer cumprir as demandas que surgem como resultado do exercício do controle social.

Um elemento chave para a noção de controle social, segundo a autora, é a capacidade de forçar a observação de mandatos ou reclamações por parte da administração pública e também a *capacidade de sanção* ou punição desta.

“Si la capacidad de monitorear la Administración Pública sólo se puede traducir en conocer las justificaciones o razones de las acciones de aquella, su

eficacia es mínima. Lo crítico es que, cuando amerite, pueda existir una reacción de la Administración, lo que remite a la posibilidad de imponer sanciones sobre ella. Es obvio que si tal posibilidad no está dada, no puede hacerse valer el control social” (Cunill Grau, 2000: 7).

Mais adiante, afirma “es indispensable que la sociedad disponga, además, de recursos coercitivos respaldados legalmente que puedan aumentar la eficacia de las sanciones simbólicas, así como contribuir para trascender sus límites” (idem: 7). Aqui observamos os avanços que a autora faz em relação às definições de *accountability* social apresentadas acima: *garantias institucionais para efetivar sanções de maneira mais constante e sistemática*. Além disso, anteriormente, fica claro que o controle se dá em *todas as fases de uma política*, desde sua concepção e implementação até a avaliação de resultados.

Por fim, a autora busca entender sobre quais setores da administração pública deveria haver controle social. Afirma que, se o controle social deve versar sobre as ações e decisões não só passadas, mas, também, futuras da Administração Pública, deve poder ser exercido tanto naqueles pontos onde se formam as decisões e políticas públicas (deliberação em torno da formulação das políticas) como onde se produzem os bens e serviços públicos.

Este é um problema que toma complexidade cada vez maior a partir das reformas, já que os administradores, ministros (núcleo do Estado) e também a “administração prestacional” dispõem de alta autonomia, tomando decisões estratégicas. Conforme o Estado descentraliza suas atribuições e se complexifica, é necessário que os mecanismos de controle social tenham escopo mais amplo e formatos diferenciados para cada realidade institucional e social. *O controle sobre agências reguladoras independentes, tema do presente trabalho, é um exemplo que desafia os formatos de controle social tradicionais, apontado pela autora.*

O quadro exposto a seguir, retirado do artigo aqui tratado, sintetiza o esforço de delimitação de tal conceito, realizado pela autora.

**Quadro 1. El control social sobre la Administración Pública:  
Una primera aproximación a las respuestas**

<b>Quiénes</b>	Cualquier actor, sea individual o colectivo, que actúe en función de intereses públicos o susceptibles de ser defendidos como tales.
<b>Cómo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Monitoreo y reacción sobre acciones y decisiones, tanto: Pasadas: resultados</li> <li>- Futuras: formación de decisiones y políticas</li> </ul> En cualquier circunstancia, en condiciones de AUTONOMIA
<b>Con qué</b>	Recursos efectivos para forzar la observancia de los deberes administrativos, sean estos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Directos: poder de veto, elecciones, deliberación pública, etc.</li> <li>- Indirectos: acciones consagradas jurídicamente y recursos administrativos susceptibles a ser activados por una institucionalidad contralora y judicial</li> </ul>
<b>Dónde</b>	Desplegado sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Núcleo estratégico de la Administración Pública</li> <li>- Servicios públicos:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- individuales/en red</li> <li>- estatales/no estatales</li> </ul> </li> </ul> Considerando: Los tipos de estructuras organizativas

**Fonte:** Cunill Grau, N. *Responsabilización por el Control Social*. In: “**La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**”. Consejo Científico del CLAD. Buenos Aires: CLAD; BID; EUDEBA, 2000. pp. 269-327.

#### **1.4 Proposta de definição e tipologia para o conceito de controle social**

A partir da exposição acima, apresentamos a seguir algumas considerações quanto ao conceito de controle social e uma proposta de tipologia que visa abarcar uma definição mínima e operacionalizar possíveis usos do conceito.

Um primeiro ponto a ser destacado é a ligação intrínseca entre a idéia de controle social, independentemente de quem o realiza, e o *interesse público* definido. Ou seja, qualifica-se o ator a realizar o controle social sobre a administração pública de acordo com a defesa de interesses que se possa assumir como públicos, e não particulares.

Compreendemos que o interesse que deve orientar a prática do controle social é o interesse público. Este não é dado naturalmente em uma sociedade heterogênea, mas deverá ser definido em espaços públicos de explicitação de visões de mundo distintas, conflitos e debates, onde uma diversidade de atores se reconhecem mutuamente como sujeitos portadores de direitos, dialogam e negociam. Decorre disto que o controle social, para que se aprofunde, deverá caminhar junto com a abertura de amplos espaços públicos de discussão e deliberação na sociedade, onde se definirá o interesse público com grande diversidade de atores e amplo espaço de debate e deliberação.

Vale ressaltar também que o controle social só pode ser realizado quando a relação entre os atores da sociedade e o Estado é de *independência*, pressupondo, portanto, uma *relação de autonomia entre quem controla e quem é controlado*.

Entendemos que o controle seria composto de dois momentos, de acordo com os usos apresentados por Cunill: 1) a prestação de contas ou informações a respeito do funcionamento da administração pública, das ações e políticas públicas realizadas (transparência e justificação de ações) e 2) o poder de interferir, direta ou indiretamente, caso algo esteja diferente do proposto ou das metas definidas (controle da legalidade das ações).

Destacamos um terceiro momento que ganha maior ênfase para o campo movimentalista, e cuja noção compartilhamos: 3) influenciar na própria definição das políticas, metas de implementação destas e funcionamento das burocracias (controle político). Tal momento não foi desenvolvido tanto quanto os dois primeiros no trabalho de Cunill, apesar das pistas que a autora deixa neste sentido. Não está presente nas definições que a autora transcreve, tampouco nas definições de accountability utilizadas como sinônimos de controle social, trabalhadas acima. Estas definições não dão centralidade à idéia de deliberação pública em torno das políticas, o que parece se repetir na idéia de controle social utilizada pela vertente neoliberal, que analisaremos posteriormente.

A partir das definições citadas pela autora e suas próprias tentativas de delimitar o conceito, fica claro que o conceito de controle social pode também ser utilizado no sentido de dar legitimidade e reduzir a corrupção de governos, sem necessariamente representar uma idéia, tal como expressa pelo campo movimentalista, de que haja partilha efetiva de poder em todas as fases da política pública.

Uma das tarefas urgentes da reforma do Estado seria dar legitimidade à administração pública e garantir a governabilidade, sem necessariamente democratizar o Estado profundamente, mas estabilizando os regimes – o que é uma das condições para atrair investimentos externos, de empresas ou organizações, e ser incluído no mundo globalizado. Utilizado no sentido de reduzir corrupção e legitimar as ações do Estado, o conceito de controle social pode ganhar centralidade para um projeto de reforma neoliberal do Estado.

Já o campo democrático-popular, enraizado nos movimentos populares em busca da ampliação da democracia, parece se utilizar deste conceito de maneira mais ampliada, significando que este pressupõe a existência de espaços de deliberação pública sobre as políticas, com partilha efetiva do poder entre Estado e sociedade, como podemos notar pela bibliografia existente. Desta maneira, é nítido que o significado deste conceito é fonte de disputas entre projetos políticos que se utilizam deste igualmente com sentidos e escopo distintos.

Consideramos que não seria possível descartar como controle social iniciativas que contemplassem apenas o primeiro ou os dois primeiros momentos descritos, já que estes são fundamentais para a efetivação do terceiro momento. No entanto, é central, especialmente para a concepção do campo movimentalista, que o controle não se restrinja à legalidade das ações e evitando a corrupção, mas que se dê também na definição política de ações, com partilha de poder entre Estado e sociedade.

Por fim, a questão do poder de sanção ou punição não é simples de ser resolvida, depende da institucionalidade de cada mecanismo de controle social, e ganha centralidade em quase todas as definições do conceito apresentadas, bem como nas definições da noção de accountability. Esta questão não é menos importante, já que diz respeito ao poder de fato que atores da sociedade dispõem para obrigar o Estado a cumprir determinadas disposições legais ou definições políticas pactuadas. Em geral, quanto mais institucionalizado um espaço de controle social, maiores as garantias de sanção previstas na atuação deste mecanismo.

Preferimos, entretanto, não utilizar apenas a idéia de sanção ou punição, mas de intervenção, já que as primeiras parecem dizer respeito a interferir apenas quando algo não está correto, ou em relação a ilegalidades, um sentido de castigo *a posteriori*. Quando tratamos de compartilhar poder na definição das políticas ou ações do Estado, não estamos necessariamente punindo ou sancionando um ator, mas tendo espaço para que os interesses da sociedade (ou interesse público) sejam levados em conta de fato na definição das políticas ou ações.

A idéia de sanção ou punição já pressupõe o uso ilegal ou incorreto do poder por parte dos atores. Além disso, pode levar a uma tendência de judicialização despolitizadora do controle social e restringi-lo à legalidade das ações. No caso de irregularidades ou

ilegalidades, entretanto, é importante que sejam garantidos mecanismos diretos ou indiretos de punição.

Para utilizarmos este conceito no presente trabalho, respeitando as distinções entre os significados a ele atribuídos pelos projetos distintos e agregando as contribuições da literatura pertinente para pensá-lo, propomos a seguir uma definição mínima e uma tipologia para sua operacionalização.

Entendemos que uma definição mínima do conceito de controle social deverá concebê-lo como *uma forma específica de participação da sociedade em relação direta com o Estado, cujos temas em questão tratam da gestão pública, políticas públicas e ações do Estado, desde a sua definição, passando por sua execução e metas a serem atingidas, até a avaliação de seu bom funcionamento, visando o cumprimento do interesse público*. Dá-se concretamente em espaços ou mecanismos que possibilitam a troca de informações e debates mais profundos entre uma pluralidade de atores da sociedade e atores do Estado ou de governos.

Os atores da sociedade podem ser individuais (consumidores, por exemplo) ou coletivos (movimentos, fóruns, ONG, associações, sindicatos, empresas, etc.) e, para além dos seus interesses privados, na realização do controle social, deverão visar o interesse público e a garantia de direitos.

É fundamental também que os atores da sociedade estejam em uma relação de *autonomia* com o Estado, apesar de já termos considerado a importância da presença de atores que se colocam em uma relação de co-gestão das políticas junto ao Estado, trazendo seus pontos de vista, além de se constituírem como objeto do controle social. No entanto, não podem ser privilegiados na realização do controle social, pois têm seus próprios interesses e vantagens na relação com o Estado, e o risco de ter sua autonomia ameaçada por esta relação de dependência.

Para além da definição mínima de controle social que apresentamos, há grande variação na qualidade e no alcance do controle social exercido em um contexto ou instituição específica. Entre os fatores que qualificam ou limitam o controle social exercido, destacamos:

- 1) A dinâmica de funcionamento do próprio espaço ou mecanismo de controle social previsto - se possibilita a inclusão de uma diversidade maior de atores, se propicia o

amplo debate ou apenas a troca de informações, se há mecanismos que garantam que as contribuições levadas pelos atores serão levadas em conta na tomada de decisões.

2) O acesso a informações adequadas e em tempo hábil, por parte da sociedade, para realização do controle - o que depende da adequada disponibilização destas informações pelo Estado, tanto no que tange à fidedignidade das informações, quanto na linguagem utilizada e na antecedência com que são disponibilizadas;

3) A qualificação política dos atores para compreensão deste espaço/mecanismo e seu papel e para a intervenção - que depende, no caso da sociedade civil, da capacidade das organizações em debater previamente entre si estes temas, desenvolverem autonomamente uma visão política mais profunda de como deve ser uma política pública e apresentarem e defenderem propostas mais concretas nestes espaços. E depende, no caso do governo, do reconhecimento destes espaços como legítimos e importantes para a definição de políticas e ações de maior qualidade e do reconhecimento dos atores da sociedade presentes nestes.

4) A qualificação técnica para compreensão da política pública - que depende da capacidade dos atores em aprofundar seus conhecimentos sobre políticas públicas e sobre o funcionamento do Estado, e traduzir suas propostas de maneira mais concreta, potencializando sua intervenção. O tema da qualificação técnica é extremamente delicado, constituindo um dos fatores limitantes mais reconhecidos nos espaços de controle social e mais difíceis de romper, pois requer altos investimentos de tempo e mesmo de recursos materiais para, por exemplo, a contratação de assessorias técnicas especializadas e investimento em formação técnica dos atores.

Para o estudo da dinâmica de controle social no âmbito das agências reguladoras, compreendemos que este fator certamente surgirá como limitante importante para a atuação dos atores da sociedade, pois trata-se de políticas complexas e de uma instituição que prima pela linguagem e argumentação técnica em detrimento do debate político.

Tendo como objetivo traçar uma tipologia que demarque as diferenciações entre as concepções de controle social existentes em projetos políticos distintos e no debate acadêmico, defendemos aqui que o que está em jogo na definição do alcance e da qualidade do controle social exercido é *sua maior ou menor politização*.

Assim, propomos que se chame de controle social restrito a concepção segundo a qual o controle social se dá sobre a *legalidade* das ações do Estado e o cumprimento de

normas e metas, em espaços mais informativos, de legitimação e fiscalização de ações já definidas pelo Estado. Tal concepção promove *pouco debate político e não dá centralidade à inclusão de uma grande diversidade de atores* da sociedade na definição de questões mais estratégicas da política pública.

E denominamos controle social ampliado aquele que permite um *debate político amplo* sobre a *definição dos sentidos das políticas* públicas e ações do Estado, com postura mais ativa e propositiva de uma ampla *diversidade de atores*, que repercutirá nas decisões estratégicas sobre políticas públicas e ações do Estado, definindo novos sentidos e horizontes para as políticas públicas e visando gerar transformação com ativa participação da sociedade.

Assim, consideramos como instrumentos de controle social os mecanismos que variam desde a prestação de contas por parte do governo à sociedade, incluindo mecanismos de punição a ilegalidades e até espaços deliberativos onde se garanta a partilha do poder de decisão sobre políticas públicas.

*O escopo do controle social não se medirá, portanto, de acordo com nossa tipologia, a partir da “força” do instrumento, ou seja, se obriga o Estado a cumprir determinada orientação ou norma ou oferece sanções diretas, mas se medirá a partir do grau de politização e inclusão qualificada dos atores em um debate mais estratégico sobre as políticas.*

É importante frisar que, para a realização do que estamos chamando de controle social ampliado, é fundamental a presença permanente de organizações da sociedade civil no debate público sobre os rumos das políticas de maneira autônoma e qualificada, em um processo de construção coletiva de projetos de sociedade e de propostas de políticas públicas. *O controle social ampliado e qualificado depende diretamente da força desta dinâmica, que transcende o próprio espaço de controle social e se volta a questões mais amplas.* Assim, o conceito de controle social se relaciona diretamente com o conceito de participação, em uma relação de dependência para seu aprofundamento.

A construção do interesse público em debates amplos e inclusivos é, portanto, central para o exercício do controle social amplo. Assim, os atores coletivos seriam mais qualificados e representativos na realização do controle social em relação aos atores individuais, como consumidores. A atuação de atores individuais desde uma perspectiva

atomista da sociedade já foi apontada por Cunill (2000) como frágil para a efetivação do controle social. A ausência de atores coletivos apoiados em espaços que transcendem os mecanismos de controle social e a presença mais forte de atores individuais é um fator restritivo do escopo e qualidade do controle exercido.

O quadro a seguir apresenta a tipologia proposta, a partir das discussões acima apresentadas, com o objetivo de definir e operacionalizar o conceito de controle social no presente trabalho.

### Quadro 2. Tipologia de Controle Social

<b>Controle Social</b>	
Consiste em:	Relação direta entre atores da sociedade civil e Estado, que pode ser de troca de informações, de debate/deliberação e/ou de intervenção/sanção sobre políticas e ações do Estado. Esta relação se dá guardando a condição de autonomia dos atores da sociedade civil em relação ao Estado.
Tema:	Ações do Estado, políticas públicas e funcionamento da gestão pública.
Efeito:	Sociedade interfere em algum grau sobre a definição e/ou o cumprimento de ações e políticas (tanto <i>ex ante</i> quanto <i>ex post</i> ).
Objetivo:	Fazer cumprir o interesse público através da inclusão da sociedade civil nos temas das políticas públicas e ações do Estado.
Instrumentos:	Mecanismos e/ou espaços que promovam a troca de informações, debate sobre políticas e ações do Estado e intervenção/sanção.
Exemplos de mecanismos:	Publicação de informações na Internet/Diário Oficial, ouvidorias, audiências públicas, conferências de política públicas, conselhos gestores de políticas públicas, orçamentos participativos, possibilidade de acionar o Ministério Público, Iniciativa Popular de Lei.
Concepções distintas:	Restrita e ampliada - diferença está na ênfase maior ou menor na politização do controle social.
Restrita:	Enfatiza a legalidade das ações, cumprimento de normas, resultando em espaços mais informativos, de pouco debate político e baixa diversidade de atores - menos politizada.
Ampliada:	Enfatiza o debate político amplo (no que tange à politização e à ampliação da pluralidade dos sujeitos), sobre decisões estratégicas - mais politizada e diretamente relacionada com a participação ativa da sociedade para além destes espaços.

**Fonte:** elaboração própria.

\*\*\*

A partir da tipologia acima proposta, analisaremos as distinções nos usos e significados atribuídos pelos projetos políticos em disputa ao conceito de controle social no

que tange a seu escopo, definido pela forma como cada projeto concebe o lugar e os sujeitos da política e, por conseguinte, do controle social. Tal análise será realizada no capítulo subsequente.

A tipologia proposta nos permitirá também operacionalizar a análise das práticas concretas de controle social implementadas no âmbito das agências reguladoras, e estabelecer relações entre estas práticas e as variáveis propostas no presente trabalho.

## Capítulo II. Projetos políticos distintos: usos e significados de controle social

Nas seções anteriores, mapeamos brevemente distintos usos do conceito de controle social e propusemos uma tipologia para operacionalizá-lo de acordo com sua maior ou menor politização, caracterizando, respectivamente, uma concepção mais ampla e outra mais restrita do conceito, que se fazem presentes na teoria e na prática política latino-americana desde os anos 80.

No presente capítulo, temos como objetivo central compreender os diferentes usos deste conceito e seu escopo de acordo com dois projetos políticos distintos cujas orientações predominaram na discussão brasileira sobre a crise e a reforma do Estado. São eles: o projeto neoliberal e o projeto democrático-popular ou democrático-participativo.

*Os projetos políticos* que orientaram a discussão da reforma do Estado brasileira e a criação de mecanismos de controle social neste processo constituem *nossa primeira variável central*, além do modelo institucional adotado para as agências, que consiste na segunda variável, e que abordaremos em seguida.

Buscamos aqui mapear de que maneira estes projetos concebem o lugar e os sujeitos da política, bem como as formas de controle que prevêm. Este mapeamento se dará através dos usos e significados atribuídos ao conceito de controle social e a outros conceitos relacionados.

Trata-se de analisar esta variável - projeto político - a partir das três dimensões de análise definidas - lugar, sujeitos da política e formas de controle -, com o objetivo de compreender o grau de politização atribuído ao conceito de controle social e suas implicações práticas para a democratização do Estado e da sociedade de acordo com cada projeto político em disputa. Analisaremos, em capítulo subsequente, de que maneira estes projetos concretizam o controle social em práticas e modelos de gestão, a partir do caso das agências reguladoras brasileiras.

### 2.1 A noção de projeto político

Utilizamos aqui a noção de projeto político a partir de uma matriz gramsciana, tal como apresentada por Dagnino, Panfichi e Olvera (2006), ao tratar da disputa pela

construção democrática na América Latina. Os autores definem projeto político como o “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006: 38, grifo nosso), denotando claramente uma concepção de imbricação entre as esferas da cultura e da política<sup>22</sup>. A compreensão desta relação de imbricação é fundamental para o estudo das disputas e deslocamentos de significados de conceitos entre projetos políticos distintos no processo da construção democrática na América Latina.

A noção de projeto político, segundo os autores, traz consigo várias implicações. Primeiramente, enfatiza “a intencionalidade como componente da ação política, afirmando, portanto, o papel do sujeito e da agência humana como dimensões fundamentais da política”, contradizendo as concepções deterministas reforçadas pela implantação do projeto neoliberal, que parece eliminar a possibilidade de escolhas políticas no processo de globalização a ele associado (idem: 38-39, grifo nosso).

Segundo os autores, tal noção

“carrega consigo, portanto, a afirmação da política como terreno que é também estruturado por escolhas, expressas nas ações dos sujeitos, orientados por um conjunto de representações, valores, crenças e interesses. Escolhas que estabelecem relações conflitivas, tanto em relação a outras escolhas como com respeito a condições estruturais, a recursos e a oportunidades, que circundam e qualificam sua implementação. No primeiro caso, essas relações conflitivas se expressam como disputas entre distintos projetos; no segundo caso, elas se estabelecem entre as intencionalidades contidas nos projetos e as condições concretas de sua realização. Nesse sentido, o reconhecimento do papel do sujeito e da agência política não deve ignorar os limites com que estes se defrontam, sob pena de ser confundido como equivalente à mera afirmação do voluntarismo” (idem: 39).

Além disso,

“a noção de projeto reafirma também a unidade entre ação e representação, tão cara à antropologia e ao próprio Gramsci, e que nos leva a uma segunda implicação desta noção: o vínculo indissolúvel entre a cultura e a política que ela expressa. Nossa hipótese central sobre a noção de projetos políticos é que eles não se reduzem a estratégias de atuação política no sentido estrito, mas

---

<sup>22</sup> Tal definição já vinha sendo desenvolvida por Dagnino em trabalhos anteriores (2002; 2004). Sobre a relação de imbricação entre as esferas da cultura e da política, ver Alvarez, Dagnino e Escobar, 2000.

expressam, veiculam e produzem significados que integram matrizes culturais mais amplas” (idem: 39, grifo nosso).

Os autores ressaltam, por fim, que

“a noção não se restringe a formulações sistematizadas e abrangentes, como são, por exemplo, os projetos partidários, mas recobre a ampla gama de formatos nos quais representações, crenças e interesses se expressam em ações políticas, com distintos graus de explicitação e coerência. Essa flexibilidade da noção aqui adotada permite que ela seja capaz de dar conta da multiplicidade e diversidade dos sujeitos políticos envolvidos no processo de construção democrática e das suas diferentes formas de ação política, com frequência desconsideradas nas análises desse processo” (Dagnino, Panfichi e Olvera, 2006: 40).

A partir das citações reproduzidas acima, depreende-se que a atribuição de significados a conceitos que orientam práticas políticas se dá permeada por conflitos e relações de poder. Os significados produzidos no âmbito da cultura constituem os processos que, mesmo implicitamente, buscam redefinir o poder social, e por isso têm caráter político (Alvarez, Dagnino e Escobar, 2000). Esta concepção possibilita a compreensão de que os sujeitos são mais amplos e ativos nos processos políticos do que reconhecido nas concepções neoliberais.

A ação política dos sujeitos é orientada por crenças, representações, valores e projeções do que deveria ser a vida em sociedade, significados cuja construção se dá no campo da cultura e que constituem projetos políticos que nem sempre estão explícitos ou coerentes nas ações dos sujeitos. Um projeto político está em constante construção, não será sempre coeso ou mesmo explicitado nas ações dos sujeitos políticos.

A concretização de um projeto político em práticas e transformações mais profundas encontrará limitações que transcendem as vontades dos sujeitos, tanto relacionadas a disputas entre distintos projetos políticos quanto às condições concretas de sua realização.

Depreende-se, por fim, que a atribuição de significados a conceitos que orientam a prática política é central para a diferenciação entre intencionalidades e projetos políticos distintos. Assim, a disputa entre projetos políticos se dará em torno dos significados de conceitos como os de controle social e participação, que orientarão práticas distintas de acordo com o significado atribuído.

## 2.2 Projetos políticos: neoliberal e democrático-participativo

Podemos identificar duas principais vertentes ou projetos políticos que se consolidaram no decorrer do debate em torno da crise do Estado no Brasil: o projeto neoliberal e o democrático-popular (GECD, 2000; Paes de Paula, 2003; Tatagiba, 2003; Dagnino, 2002; 2004) ou democrático-participativo (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006)<sup>23</sup>.

A vertente neoliberal, inspirada na perspectiva internacional dominante sobre o diagnóstico de crise do Estado e estratégias de sua reforma e enxugamento, tornou-se hegemônica no Brasil quando a aliança social-liberal alcançou o poder, em 1995<sup>24</sup>. Utilizando como referenciais as experiências dos Estados Unidos e da Inglaterra (Paes de Paula, 2003), tal vertente implementou a administração pública gerencial e criou as agências reguladoras durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), com a participação ativa do então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira (Paes de Paula, 2003)<sup>25</sup>.

A reforma do Estado proposta pela aliança social-liberal, alinhada com o processo internacional de reformas neoliberais, apresentava como resposta à crise do Estado: o enxugamento de suas atribuições e gastos; a substituição, na administração pública, de uma cultura burocrática e ineficiente por uma cultura gerencial e mais flexível; o aumento de sua eficiência e maior eficácia na gestão, bem como o aumento

---

<sup>23</sup> Reproduzimos aqui a designação utilizada nas referências citadas, e não com base na auto-designação dos atores em disputa no processo de democratização do Estado e da sociedade brasileiros ou latino-americanos. Além destes projetos políticos (democrático-popular/participativo e neoliberal), o projeto autoritário nunca deixou de ter espaço político-cultural na sociedade e no Estado brasileiros, como já ressaltam Dagnino, Panfichi e Olvera (2006). No entanto, os projetos neoliberal e democrático-participativo ganharam maior centralidade no debate em torno da democratização do Estado brasileiro, constituindo-se como forças centrais na disputa política em torno deste processo.

<sup>24</sup> O fato de a vertente neoliberal ter tornado-se hegemônica neste momento não pressupõe necessariamente que a aliança que chega ao poder adota exatamente todos os postulados das correntes neoliberais internacionais, mas que se alinha mais fortemente a este movimento e seus diagnósticos e estratégias. É importante ter em mente que os projetos não são totalmente coesos e se interpenetram na construção de modelos e práticas de gestão, evitando, assim, análises reducionistas.

<sup>25</sup> A implementação deste modelo de gestão será melhor explorada em seções subsequentes deste trabalho. Aqui nos ateremos à distinção entre as duas vertentes no que tange ao lugar e os sujeitos da política e formas de controle previstas, bem como ao escopo do conceito de controle social e suas implicações para a transformação da sociedade e do Estado.

da transparência das ações da burocracia pública e a redução da corrupção (Capella, 2000; Brasil, 1995; GECD, 1999).

Já o projeto democrático-popular ou democrático-participativo - ou “vertente alternativa” (Paes de Paula, 2003), se inspira nas experiências participativas de gestão pública, realizadas no âmbito do poder local no Brasil a partir dos anos 80, como por exemplo, os Conselhos Populares e o Orçamento Participativo. Esta vertente tem suas raízes nas formulações do campo movimentalista dos anos 1970 e 1980 (Doimo, 1995), que tinha como bandeira a ampliação da participação da sociedade civil nos processos de decisão como forma de ampliar o acesso às políticas públicas, e em particular, às políticas sociais.

Assim, a ênfase do modelo democrático-popular está na valorização da democracia participativa e na politização dos processos de tomada de decisão, tendo como objetivo a ampliação da arena pública pela inclusão de novos atores, geralmente aqueles tradicionalmente excluídos desse processo (Tatagiba, 2003). Esse seria o caminho principal para superação da crise do Estado, diante de um diagnóstico que acentuava a natureza perversa das relações entre o público e privado no Brasil. Para os atores desse campo, o problema do Estado estava na natureza das relações que este estabelecia com os grupos sociais (Velasco e Cruz, 1994), necessitando de mecanismos de controle e responsabilização pública da administração.

A partir das eleições de 1988, o projeto de erigir uma administração democrático-popular e participativa ganhou extraordinário impulso com a conquista de importantes prefeituras pelo Partido dos Trabalhadores – que compartilhava, de maneira geral, do projeto político formulado pelo campo movimentalista desde os anos 70. São exemplos de prefeituras conquistadas então por este partido: Diadema, Porto Alegre, São Paulo, Fortaleza, Santo André, entre outras (GECD, 1999). Esse projeto ganha uma nova dimensão com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, nas eleições presidenciais de 2002 (Paes de Paula, 2003).

Na esteira dos debates em torno da crise do Estado no Brasil, consolidaram-se, portanto, estes dois importantes projetos que passariam, nos anos seguintes, a disputar a forma, o sentido e a direção das mudanças em curso, resultando em alterações

significativas nos processos de decisão, gestão e implementação das políticas públicas no Brasil.

Para pensar como projetos políticos distintos podem orientar de diferentes maneiras a concepção de participação e o desenho e a dinâmica dos espaços institucionais abertos para o controle social, é importante ter em mente que, como afirma Paes de Paula (2003: 122), ambas as vertentes assinaladas acima “fazem propostas de descentralização, se dizem portadoras de um novo modelo de gestão pública e se opõem ao estilo burocrático de gestão”, da mesma forma que também “afirmam estar buscando uma ampliação da democracia através de uma maior inserção e participação da sociedade organizada na administração pública” (idem: 122).

Em ambos os modelos, a participação da sociedade aparece como central no plano do discurso. Contudo, como afirma Tatagiba (2003), há diferenças muito significativas quanto à forma como cada um dos modelos interpreta e concretiza a participação e o controle social na gestão, o que reflete o uso comum de conceitos, com significados distintos, e um deslocamento destes em um contexto de “*confluência perversa*” (Dagnino, 2000; 2002; 2004). A perversidade coloca-se “no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (Dagnino, 2002: 289).

Tendo em vista este uso comum de conceitos com significados distintos, que caracteriza a disputa entre projetos políticos, analisaremos como cada projeto define o lugar e os sujeitos da política em seus usos do conceito de controle social. Assim, poderemos apontar as distinções quanto ao uso deste conceito e às práticas que decorrerão destes usos - o escopo do controle social - entre estes dois projetos.

Observamos, com base na análise já realizada no capítulo anterior para construção de nossa tipologia, que o projeto neoliberal apresenta uma concepção e práticas de controle social mais restritas, enquanto o projeto democrático-participativo apresenta concepção e práticas mais ampliadas de controle social.

Retomaremos esta discussão a seguir, relacionando o conceito de controle social com outros conceitos centrais para esta disputa e analisando o grau de

politização atribuído a estes conceitos (lugar e sujeitos da política), de acordo com estes projetos políticos em disputa.

### **2.3 Projeto democrático-participativo: ênfase na ampliação da política**

Conforme apresentamos no capítulo anterior, o conceito de controle social passa a ser utilizado pelo campo movimentalista desde a década de 70, referindo-se a uma relação de compartilhamento de poder entre Estado e sociedade na definição, execução e monitoramento das políticas públicas e do orçamento público.

Tal utilização parte de uma concepção ampliada do lugar da política, que transcende o sistema político representativo tradicional e passa a constituir relações, práticas e visões de mundo em trânsito na sociedade em sua totalidade. Ao se ampliar o lugar da política para o conjunto da sociedade além do sistema político, inclui-se o reconhecimento de atores mais amplos a interagirem politicamente na definição dos horizontes que orientarão a prática política em uma sociedade.

De acordo com nossa tipologia, a utilização do conceito de controle social pelo projeto político democrático-participativo encaixa-se em uma *concepção ampliada* do conceito, com ampla politização do controle, não se restringindo apenas ao controle da legalidade das ações do Estado ou da corrupção. Os mecanismos privilegiados de controle social são espaços de compartilhamento de poder entre Estado e sociedade, de intervenção política na definição das políticas públicas, para além da punição ou sanção de ações *a posteriori* com base apenas em critérios legais pré-estabelecidos.

Por outro lado, questão da sanção, que nos parece fundamental para o exercício do controle social, não é tão desenvolvida na acepção do termo utilizada pelo projeto democrático-participativo quanto a questão da partilha de poder decisório sobre políticas públicas. Ou seja, dá-se centralidade à intervenção da sociedade na definição política das ações do Estado e políticas públicas com partilha de poder e se coloca peso menor nas possibilidades de sancionar ou punir o descumprimento de ações ou políticas definidas previamente em conjunto com a sociedade, o que reduz as garantias da efetividade do controle social.

Esta noção ampliada de controle social é reconhecível tanto na ênfase dada à mudança nas relações entre Estado e sociedade como resposta à crise do Estado quanto na

prática política defendida por atores que incorporam tal projeto, conforme já mencionamos anteriormente. Nos exemplos de utilização deste conceito já expressos, ressalta-se a defesa de mecanismos como Conselhos de Políticas Públicas, Orçamentos Participativos e outros mecanismos que visam a partilha efetiva de poder entre Estado e sociedade desde a definição até o monitoramento da execução de políticas públicas e do orçamento público<sup>26</sup>.

Além disso, a concepção de controle social predominante no projeto democrático-participativo é diretamente dependente da ampliação da participação da sociedade para além da interface com o Estado e da discussão sobre políticas públicas especificamente. O controle social depende e se constitui a partir de uma participação autônoma em amplos espaços públicos de debate em torno de questões políticas mais gerais no âmbito da sociedade. É através destes espaços que se constitui o interesse público, a ampliação da política e dos sujeitos da política, que serão sujeitos do controle social em sua concepção ampliada.

Por isso o conceito de controle social é utilizado por este campo não apenas para designar espaços institucionalizados de debate e deliberação entre Estado e sociedade, mas inclui outras formas de participação autônomas da sociedade, tais como fóruns, conselhos populares e movimentos que não necessariamente atuam no marco das políticas públicas.

De acordo com esta concepção, tais formas autônomas transcendem o tema das políticas públicas, remetem a projetos de sociedade mais amplos e incluem uma pluralidade maior de atores na definição coletiva do interesse público em seus debates e formulações, dando sustentação e qualificando o controle social a ser exercido por estes atores em espaços específicos de interface como Estado<sup>27</sup>.

Isso significa dizer que, de acordo com esta concepção, a participação da sociedade civil em canais institucionalizados de interface com o Estado não se encerra em si mesma como definição de controle social, pois não pode existir sem que haja debates e deliberações realizados no âmbito da própria sociedade civil. *O controle social depende diretamente do aprofundamento de debates em torno de questões políticas, da definição da sociedade que se quer, incluindo uma diversidade cada vez maior de atores nesta definição e, por conseguinte, na definição do interesse público. Assim, as concepções de participação*

---

<sup>26</sup> Sobre os Orçamentos Participativos, vide Avritzer, 2002; Avritzer e Navarro, 2003; Santos, 2002; Baierle, 1992; 2000. Sobre os Conselhos de Políticas Públicas, Teixeira, 2000; Tatagiba, 2002.

<sup>27</sup> Ver Balcão, N. e Teixeira, A. C. C. (2003).

*e de controle social tal como defendidas por este campo apresentam como pressuposto a ampliação da política e de seus sujeitos.*

Esta relação de proximidade do conceito de controle social com a participação autônoma da sociedade acaba por gerar quase uma indistinção entre os conceitos de controle social e participação. Estes conceitos passam a ser utilizados como sinônimos na prática política dos movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil.

A importância dada à atuação da sociedade em conjunto com o Estado na definição política das ações e políticas públicas a serem implementadas reflete, por fim, a definição de formas de controle mais politizadas sobre o Estado e as políticas públicas, que deveriam ser incorporadas em práticas e modelos de gestão para a transformação do Estado e da sociedade. Por isso, a luta histórica dos movimentos sociais deste campo pela ampliação do controle social enfatiza a criação de espaços de deliberação e partilha de poder entre Estado e sociedade, como Conselhos e Conferências de Políticas Públicas e Orçamentos Participativos, conforme já mencionamos. Reforça a importância do controle político *ex ante* na definição das políticas e ações como momento fundamental do controle social, para além - mas sem desconsiderar - o controle *ex post* do cumprimento das metas estabelecidas e da legalidade das ações.

A ênfase na politização da relação entre sociedade e Estado, expressa no significado atribuído ao conceito de controle social em seus usos pelo projeto democrático-participativo, se reflete também nos usos e significados atribuídos por este projeto a outros conceitos que se relacionam diretamente ao conceito de controle social e foram mais amplamente discutidos pela literatura. Estudos anteriores focados na utilização de conceitos como cidadania, participação, espaços públicos e democracia nos oferecem pistas para compreender o lugar e o papel do controle social em meio ao conjunto de valores disseminados pelo projeto democrático-participativo.

Um conceito central, que, conforme ressaltamos acima, se confunde ou interpenetra com o conceito de controle social é o conceito de participação. O campo movimentalista passa a utilizar o conceito de participação mais fortemente na década de 80, em um contexto de abertura para a redemocratização do Estado ao fim da ditadura, marcado por reivindicações pela inclusão da sociedade civil na definição desta nova configuração do

Estado e de suas relações com a sociedade, que ganha destaque com o processo Constituinte, em 1987 (Albuquerque Carvalho, 1998).

A participação reivindicada pelos movimentos sociais se dá a partir do reconhecimento dos sujeitos como portadores de direitos, significando não apenas obter ou garantir direitos já definidos, mas ampliá-los e participar na definição e na gestão destes. Não apenas ser incluídos na sociedade, mas participar na redefinição do tipo de sociedade em que se querem incluídos (Dagnino, 1994).

A reivindicação por este tipo de participação transcende o conceito liberal de cidadania, como observa Dagnino (2000: 87) e está diretamente relacionada com uma concepção ampliada de cidadania, ou “nova cidadania”, que traz embutida em sua definição uma idéia de democracia radical cuja construção passa pela transformação cultural da ordem social caracterizada pelo autoritarismo. A concentração da luta dos movimentos sociais neste âmbito caracteriza a percepção, por estes atores, de que a transformação desejada passaria necessariamente pelas esferas da cultura e da política.

A democratização deveria implicar, portanto, a criação de espaços de debate, negociação e deliberação não monopolizados ou controlados pelo Estado, mas que pudessem representar canais de expressão política de questões presentes na sociedade civil. Nesse sentido, a democratização passaria pela desprivatização do Estado, “eliminando o acesso privilegiado dos interesses privados à agenda e às decisões do Estado” e pela construção “da capacidade da sociedade civil de participar efetivamente da elaboração dessa agenda e dessas decisões, conferindo a elas um caráter verdadeiramente público” (GECD, 2000: 51). Ou seja, passaria pela ampliação do espaço da política e a inclusão de novos atores na política.

É a partir destas noções, inauguradas por setores da sociedade civil (especialmente movimentos sociais) comprometidos com a democratização do Estado, da sociedade e de suas relações, que se fundamenta o projeto democratizante e sua utilização do conceito de participação e, conseqüentemente, de controle social.

A atuação dos movimentos sociais na publicização de suas demandas e questões passaria pela constituição de espaços societais de debate e pela sua inserção institucional em espaços conquistados no âmbito do Estado a partir da Constituição de 1988, entre os quais se destacam os Conselhos de Políticas Públicas. Tais espaços colocariam em debate

interesses e concepções de mundo distintas com um grau de paridade entre os debatedores, obrigando-os a reconhecerem-se mutuamente como sujeitos portadores de direitos (Dagnino, 2002), e a utilizarem-se da ação comunicativa (Habermas, 1984) para o convencimento dos outros atores em torno de uma questão pública.

De acordo com Telles (1994), os espaços públicos trazem consigo a potencialidade de instituir e difundir uma cultura de direitos, construindo vínculos propriamente civis entre os indivíduos, grupos e classes, como forma de sociabilidade. Nesse sentido, se dá um processo amplo de transformação cultural, que coloca em discussão parâmetros sociais não questionáveis anteriormente, e potencialmente definindo uma nova noção de interesse público que deverá orientar as ações políticas em direção à construção de uma nova ordem social<sup>28</sup>.

A participação da sociedade civil nestes espaços marca a construção de uma cultura participativa, em que se reivindica e valoriza a participação direta, por parte dos atores, na construção do interesse público e no controle destes sobre a atuação do Estado (Albuquerque Carvalho, 1998).

O sentido dado a espaços de participação e controle social criados através do protagonismo de atores do campo democrático-participativo, que passam a dialogar com a lógica do Estado e também a ocupar o poder do Estado especialmente em gestões municipais, fica claro na utilização do termo “esfera pública não-estatal” por Tarso Genro.

Tarso Genro utiliza tal conceito para se referir a espaços públicos de co-gestão, como o Orçamento Participativo no sentido de “ênfatar a necessidade do Estado brasileiro de recuar do controle monopólico que tem exercido sobre a esfera pública, passando a compartilhar seu poder de decisão com a sociedade civil sem, no entanto, se ausentar de suas responsabilidades públicas” (GECD, 2000: 69).

Partindo da visão gramsciana de Estado Ampliado, Genro defende a penetração do Estado pela sociedade civil, modificando sua lógica e incorporando à sua agenda as necessidades políticas e sociais gestadas no âmbito da sociedade. Segundo Genro, a construção da esfera pública não-estatal consiste na criação de instituições que não são controladas pelo Estado, mas que o controlam e fiscalizam, voltadas para a produção e

---

<sup>28</sup> Observa-se claramente, nesta noção, a relação entre cultura e política como esferas imbricadas, e a idéia de construção da hegemonia gramsciana.

reprodução de políticas públicas. O Estado abre espaços onde a sociedade participa da redefinição das prioridades públicas sem deixar de ser agente ativo no processo, mesmo disputando seu projeto político nestes espaços<sup>29</sup>.

A idéia de construção da esfera pública não-estatal através da constituição de espaços públicos sociais e de interface com o Estado se relaciona diretamente à utilização do conceito de controle social por este campo. Esta inclui uma idéia de transformação mais ampla, cultural e política, na sociedade em seu conjunto, incluindo ativamente uma pluralidade de atores neste processo e propondo uma radicalização da democracia. Aqui se faz clara a ampliação da política, seu lugar, seus sujeitos e a ênfase no caráter e no alcance político das formas de controle resultantes de acordo com esta concepção, que se refletirá nos usos e significados atribuídos ao conceito de controle social por este campo.

Em capítulos posteriores, observaremos em que medida estas concepções orientarão as propostas e práticas de controle social concretizadas durante o governo Lula, que se coloca como representante deste projeto político, no caso das agências reguladoras. Problematizaremos as questões que permeiam a transformação de um projeto político mais ou menos coeso em práticas (ou mesmo em um modelo) de gestão através da concretização maior ou menor de mecanismos de controle social orientados por tais princípios.

#### **2.4 Projeto neoliberal: ênfase na legalidade, na técnica e na lógica do mercado**

Conforme apresentamos brevemente acima, o projeto neoliberal, hegemônico internacionalmente nos anos 80/90, chega à América Latina através da influência de diagnósticos e receitas específicos para a superação da crise do Estado, difundidos por organismos internacionais como o Banco Mundial, sobre uma elite política e intelectual local que, em certa medida, ocupava espaços importantes no poder local. Entre os fatores apontados como causadores da crise do Estado, tal projeto enfatiza o modelo de Estado desenvolvimentista e de *Welfare State*, a crise fiscal, a crise de governabilidade e a crise do modelo burocrático de gestão.

A resposta dada à crise por este projeto seria, portanto, reduzir as atribuições diretas do Estado no que tange à provisão de bens e serviços, enxugando-o e promovendo a privatização e terceirização de serviços; e reduzir também sua intervenção no mercado,

---

<sup>29</sup> Ver Genro, 1996a e 1996b.

passando a agir como regulador; aumentar sua capacidade fiscal através de reformas econômicas e inserção ao mercado mundial cambiante devido à globalização - processo apontado como inexorável; dar legitimidade às ações do Estado, aumentando sua transparência e reduzindo a corrupção; e, por fim, substituir o modelo burocrático de gestão por um modelo mais eficiente e eficaz, inspirado na administração de empresas (Serafim, 2004; Capella, 2000; Bresser Pereira, 1998a; 1998b).

No caso brasileiro, este projeto político ganha força com a chegada da aliança social-liberal ao poder, em 1995, primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Neste momento inicia-se a implementação da chamada Reforma do Estado no Brasil<sup>30</sup>.

Os usos e significados atribuídos ao conceito de controle social por este campo específico reservam uma intrínseca relação com o projeto de reforma do Estado implementado e deverão, portanto, ser compreendidos no conjunto de diagnósticos e soluções adotadas para a crise do Estado neste âmbito. Deverão ser analisados, também, para além do discurso, a partir das práticas enfatizadas por representantes deste projeto como formas de controle social a serem desenvolvidas e ampliadas.

O discurso apresentado por representantes deste campo reserva semelhanças com o discurso do projeto democrático-participativo ao enfatizar a participação ativa da sociedade na definição de políticas e ações do Estado (vide Bresser Pereira, 1998b). Tais semelhanças no discurso poderiam consistir em deslocamentos de significados e confluência perversa, de acordo com diversos autores (Dagnino, 2002; 2004; GECD, 2000), ou até mesmo em um compartilhamento de significados com o projeto democrático-participativo.

Portanto, é necessário compreender o conceito de controle social dentro de um conjunto mais amplo de referências que orientaram o pacote de reformas empreendidas nas gestões da aliança social-liberal para além do discurso de seus atores, evitando as armadilhas oferecidas por possíveis nuances que caracterizam a confluência perversa.

É necessário, ainda, percorrer a utilização, por este projeto político, de conceitos que, juntamente com o de controle social, se tornaram chaves para a construção democrática e para a reforma do Estado no Brasil. Buscamos, assim, subsídios para

---

<sup>30</sup> Interessa-nos aqui trabalhar a utilização do conceito de controle social e outros conceitos chaves para a construção democrática de acordo com este projeto político específico, não nos atendo especificamente ao modelo de gestão e ao conjunto de reformas implementadas. Trabalharemos as práticas e o modelo de gestão implementado a partir desta reforma em capítulos subsequentes, ao tratar o modelo de agências reguladoras brasileiras.

compreender melhor o escopo do controle social previsto por esta vertente, bem como possíveis deslocamentos de significados e confluência perversa na utilização deste e de outros conceitos já discutidos pela literatura pertinente.

Considerando a ênfase dada ao controle da corrupção e ao aumento da transparência como resposta à crise de governabilidade, bem como a influência de agências internacionais de desenvolvimento sobre a reforma aqui implementada, é possível reconhecer uma utilização comum do conceito de controle social e do conceito de *accountability* por este campo no contexto brasileiro. Este uso comum, conforme apresentamos no capítulo 1, está expresso em publicações de organismos como o CLAD, na América Latina. Como dissemos anteriormente, compreendemos que esta é uma tentativa de transferir significados entre os conceitos para melhor adaptação ao contexto latino-americano, onde movimentos sociais já vinham utilizando o conceito de controle social com um significado específico.

O significado de *accountability*, que orienta a utilização do conceito de controle social de acordo com este projeto, enfatiza o controle da legalidade das ações do Estado e da corrupção, com mecanismos de punição acionados pela sociedade, conforme exploramos no capítulo anterior. Desta maneira, tal projeto enfatiza a exigência do cumprimento de normas e regras pré-estabelecidas, não representando necessariamente a participação ativa da sociedade na definição política de ações e políticas. Isto significa, conforme já indicamos, que esta noção de controle social como sinônimo de *accountability* traz consigo a tendência a uma restrição da politização do exercício do controle e de seu escopo.

A reforma do Estado implementada no primeiro governo FHC apresenta, como estratégia importante, a privatização de serviços públicos que antes eram responsabilidade do Estado, criando mecanismos de acesso a informações e de envio de reclamações/sugestões pelos “cidadãos-clientes” (Bresser Pereira, 1998b). Desta forma, o controle social se referencia em uma lógica predominantemente de mercado, em que, conforme já aponta Cunill (2000), os consumidores de serviços são privilegiados enquanto atores do controle, e agem em defesa de seus interesses individualmente, sem que exista uma relação direta com espaços amplos de debate onde se definiria o interesse público.

A partir destes elementos, podemos considerar que esta concepção de controle, diferentemente da concepção do projeto democrático-participativo, não requer a ampliação

da política, restringe os sujeitos da política e tem escopo mais restrito no que tange à politização da participação da sociedade e de sua relação com o Estado. Esta restrição da politização da relação entre Estado e sociedade se faz clara na ênfase da legalidade e da corrupção como objetos do controle social, em detrimento da definição política das ações do Estado e das políticas públicas.

No pacote de reformas empreendidas por este governo, é central também a implementação de um novo paradigma de administração pública, que substituiria a administração burocrática pela chamada administração gerencial, conferindo maior eficiência, transparência e eficácia à gestão (Bresser Pereira, 1998a; 1998b). Entre medidas de publicização e justificação das ações do Estado, destaca-se a autonomia conferida a alguns órgãos com base em sua competência técnica. O exemplo paradigmático de instituição implementada com base neste novo paradigma, e que aprofundaremos, é o caso das agências reguladoras.

Em detrimento da politização e ampliação da participação da sociedade na definição de políticas e ações do Estado, tais órgãos teriam maior autonomia para definir e implementar ações e políticas a partir do argumento da competência técnica.

Esta orientação adotada pela administração pública gerencial brasileira relegaria a participação da sociedade a espaços muito específicos e restritos, além de reforçar o poder da tecnocracia em detrimento dos cidadãos e da política, tal como aponta Cunill (2000) ao referir-se à influência da *Public Choice* na administração pública, o que restringiria as formas de controle e seu escopo político. Reflete, em última instância, a supremacia da técnica em relação à política na administração pública, bastante presente nas correntes neoliberais internacionais (Capella, 2000), e que ecoa fortemente no processo de reforma brasileiro. Assim, se abre espaço à técnica e se restringe fortemente o lugar da política na tomada de decisões e no funcionamento das burocracias públicas, sob o argumento da neutralidade e eficiência.

É importante ressaltar também que o controle social é tratado, por esta vertente, como secundário em relação ao processo de regulação pelo mercado. Segundo o então Ministro da Administração Pública e Reforma do Estado, Bresser Pereira (1998b: 140): “(...) a regra geral é que, sempre que for possível, o mercado deverá ser escolhido como mecanismo de controle”, e, quando não for suficiente, “o controle social é, em seguida, o

mecanismo de controle mais democrático e difuso”. Aqui, a eficiência se sobrepõe aos processos políticos na tomada de decisões, e se volta à concepção liberal do mercado como melhor alocador de recursos em uma sociedade.

Bresser Pereira (idem: 145) reconhece que critérios políticos devem ser considerados no exercício do controle exercido pela sociedade para além de critérios técnicos. Parece atribuir, assim, ao controle social, um caráter político.

Entretanto, em seguida, atribui o escopo do controle aos mecanismos formais da democracia representativa, apontando as eleições como mecanismo privilegiado de controle a ser utilizado pela sociedade sobre os políticos. Vale lembrar que este mecanismo tradicional já foi apontado como insuficiente pela literatura (vide capítulo anterior, Manin, Przeworski e Stokes, 1999; Peruzzotti e Smulovitz, 2000).

Trata também, além do controle sobre os políticos, do controle sobre os administradores públicos com base nos resultados de suas ações, constituindo um controle *a posteriori* e que se dá através de critérios de legalidade, eficácia e eficiência pré-estabelecidos. Aqui se reforça uma visão mais restrita do controle, já que este se dá sobre a legalidade das ações e não à definição política destas. Além disso, seu escopo é reduzido, já que se dá *a posteriori*, e não sobre todas as fases da política e das ações, inclusive sua definição.

Ao tratar de outras formas de controles políticos sobre políticos ou administradores, Bresser Pereira (idem: 146) afirma que estes são próprios do Estado, restringindo, portanto, os atores do controle político aos atores tradicionais inseridos no sistema político. Resta ao controle social um exercício despolitizado, em que os critérios políticos foram pré-definidos internamente ao núcleo estratégico do Estado, que consiste no espaço onde são definidas as políticas e ações estratégicas a serem perseguidas pela administração pública, e onde não são previstos mecanismos de controle social. Os controles políticos só seriam legítimos, portanto, quando realizados por políticos eleitos, reproduzindo a concepção tradicional das teorias liberais da democracia, que não reconhecem a ampliação dos sujeitos da política para além do sistema político.

Portanto, se em um primeiro momento, Bresser Pereira parece atribuir ao controle social um grau de politização no que tange a seu escopo - reconhecendo que critérios políticos devem ser levados em conta no exercício do controle social -, em seguida

restringe os atores e o escopo do controle político. Relega à sociedade um papel de controladora da legalidade das ações, exercendo um controle despolitizado, em espaços específicos que não incluem a definição estratégica das ações e políticas e que se dá apenas *a posteriori*.

São pouco claros e muitas vezes contraditórios os significados e o escopo atribuídos ao conceito de controle social por esta vertente<sup>31</sup>, o que reafirma a importância de analisarmos como este opera no conjunto mais geral de orientações da reforma do Estado e em práticas de gestão implementadas.

*Esta falta de clareza e contradições quanto ao escopo do conceito de controle social reforçam a hipótese de que este está sujeito a um deslocamento de significados operado pelo projeto neoliberal na tentativa de estabelecer uma relação de interlocução e identidade com a vertente democrático-participativa e com o campo movimentalista, que tradicionalmente vinham utilizando o mesmo conceito com significado distinto, conforme já apresentamos. Esta interlocução e identificação é estrategicamente importante na disputa política, na medida em que poderia agregar apoios de atores deste campo ao conjunto de reformas propostas e implementá-lo sofrendo menos resistências.*

Esta hipótese ganha força também tendo em vista que, conforme apresentamos no capítulo precedente, os representantes das correntes internacionais de reforma do Estado passam a se utilizar deste conceito no contexto latino-americano como sinônimo do conceito de *accountability*, preservando seu significado restrito no que tange à politização da relação entre Estado e sociedade e à inclusão de atores no processo político.

Independentemente da falta de clareza e das contradições observados na utilização deste conceito por esta vertente, podemos afirmar que, de maneira geral, este é utilizado por este projeto a partir de uma perspectiva de redução do lugar e dos sujeitos da política, que se concretizará em práticas restritas de controle social. Para confirmar esta hipótese, analisaremos em capítulo subsequente as práticas de controle social propostas e implementadas por esta vertente durante os governos de Fernando Henrique Cardoso.

Diversos autores (GECD, 1999; Dagnino, 2004) apontam a utilização, pelo projeto neoliberal, de referências comuns ao projeto democrático-popular, com significados

---

<sup>31</sup> Aqui considerando com maior centralidade os trabalhos de Bresser Pereira (1997; 1998a; 1998b) como representante deste campo, não considerando ainda obras oficiais do governo FHC, que remetem mais diretamente à aplicação prática do controle social, objeto do quarto capítulo deste trabalho.

distintos, tal como observamos para o conceito de controle social. Desta maneira, a disputa política entre projetos políticos distintos toma a feição de uma disputa de significados para conceitos comuns e superficialmente consensuais entre ambos e que, através de deslocamentos de sentido, dão subsídios para ações políticas distintas e até mesmo antagônicas (Dagnino, 2004).

Mais do que uma reestruturação do Estado e da economia, a implementação do projeto neoliberal opera uma transformação mais profunda: a redefinição de significados que se dá no âmbito da cultura (Dagnino, 2004). Esta redefinição de significados não se dá sem resistências, tendo em vista que tal projeto, mesmo no poder, se defronta com o projeto político democrático-popular, responsável pela criação de um campo ético-político fundamental para a democratização do Estado e da sociedade brasileiros e de suas relações (Baierle, 2000; Alvarez, Dagnino e Escobar, 2000).

A existência deste contendor, no caso brasileiro, determina direções específicas à forma de atuação das forças vinculadas ao projeto neoliberal, que estabelecem relações de sentido e interlocução com o campo oposto (Dagnino, 2004). Entre estas relações, se destaca o deslocamento de sentidos nas noções de sociedade civil, participação e cidadania, considerando que estes são elementos centrais utilizados na disputa política em torno do desenho democrático da sociedade brasileira (idem). Conforme já assinalamos, o conceito de controle social consiste também em um elemento central desta disputa, sujeito a estes deslocamentos de sentidos.

Segundo Dagnino, a centralidade destas noções se relaciona: 1) “com o papel que elas desempenharam na origem e consolidação do projeto participativo”; 2) “elas são fundamentais exatamente porque constituem os canais de mediação entre os dois campos ético-políticos”; e 3) “são parte constitutiva da implementação do projeto neoliberal no nível global” (2004: 100).

Na perspectiva neoliberal, como já tratado anteriormente, o mercado é tratado como agente privilegiado na organização da dinâmica social e como eficiente alocador de recursos e o Estado é o causador das crises econômicas e fiscais, devendo ser enxugado. Assim, sua responsabilidade em atender e garantir os direitos de cidadania é passada para o âmbito da sociedade civil, fundamentando a ação desta num apelo ao resgate da “solidariedade”.

Neste sentido, a responsabilidade pública de garantir direitos e serviços sociais é transferida a ONG, empresas, e à ação da filantropia, anulando os critérios de igualdade e universalidade do que antes eram direitos (GECD, 1999). A sociedade civil, que nesta perspectiva é reconhecida como entidades que assumem e passam a executar serviços que antes eram atribuídos ao Estado, passa a ter uma relação com o Estado esvaziada de política (idem).

Através de deslizamentos semânticos, a categoria sociedade civil é inserida no novo campo “gerencial” e “pragmático” (Paoli, 2002). Sua ação de complementação ao Estado em determinadas políticas sociais, ao desresponsabilizá-lo por tais ações, contribui para respaldar o projeto neoliberal, encarnado no Brasil pelo projeto social-liberal, de diminuição de seus encargos sociais (GECD, 1999).

Esta despolitização da relação entre sociedade e Estado e a redução das responsabilidades deste reflete-se também na utilização, por este projeto, da noção de esfera pública não-estatal, que é utilizada por representantes da vertente democrático-participativa para caracterizar suas experiências de espaços de deliberação e co-gestão (Genro, 1996). O termo público não-estatal é apropriado pelo projeto social-liberal para designar um espaço aberto pelo encolhimento das garantias e direitos legais, ocupado pelo empresariado brasileiro através de ações de responsabilidade social (Paoli, 2002).

O esvaziamento da política na relação entre sociedade civil e Estado, propagado pelo projeto neoliberal, reflete uma redução mais geral do lugar da política e seus atores, operada por este projeto, o que se refletirá também no escopo das formas de controle previstas. Tal concepção não coloca em questão a participação da sociedade civil na definição de uma nova ordem social, exclui a política e atores sociais mais plurais dos processos decisórios e substitui a lógica da política e do debate político pela lógica do mercado, onde se preza por critérios técnicos e supostamente apolíticos, eficiência e gastos mínimos de tempo e dinheiro. Sobrepõe, por fim, a lógica da técnica em relação à política na administração pública e nos processos decisórios.

*A partir da análise aqui esboçada, concluímos que o projeto neoliberal utiliza o conceito de controle social em sua concepção restrita, de acordo com nossa tipologia, restringindo o lugar e os sujeitos da política e as formas de controle no que tange à sua politização. Esta restrição do lugar e dos sujeitos da política, bem como do escopo das*

formas de controle previstas, se reflete na totalidade deste projeto político e na utilização de conceitos chaves para a construção democrática no contexto latino-americano.

Através da análise das formas de controle social previstas para as agências reguladoras, criadas a partir da tradução deste projeto em práticas e em um modelo de gestão, poderemos ter maior clareza - para além da análise do discurso e do projeto mais geral de reforma do Estado implementada - quanto ao significado e escopo do controle social proposto e praticado por esta vertente.

\*\*\*

No presente capítulo, buscamos compreender os distintos usos e significados atribuídos ao conceito de controle social de acordo com os projetos políticos democrático-participativo e neoliberal, no que tange à sua politização e escopo, aplicando a tipologia proposta no capítulo anterior e situando o lugar e os sujeitos da política em cada um dos projetos e as formas de controle resultantes.

Os projetos políticos em disputa aplicarão suas concepções específicas de controle social em práticas, conformando modelos mais ou menos coesos de gestão em que o controle social se faz presente com maior ou menor centralidade.

É importante ter em mente, antes de analisarmos a concretização de práticas de controle social e a influência dos projetos políticos distintos em sua dinâmica para o caso das agências reguladoras, que a implementação de práticas ou modelos de gestão não é automática ou apenas decorrente do empenho dos sujeitos. Ela se depara com dificuldades, tanto nas relações conflitivas expressas nas disputas entre distintos projetos quanto nas intencionalidades contidas nos próprios projetos e suas condições concretas de realização, como já afirmaram Dagnino, Olvera e Panfichi (2006: 39).

No capítulo seguinte, trabalharemos nossa segunda variável – o desenho institucional, a partir da análise do modelo institucional norte-americano que inspirou o modelo adotado para as agências reguladoras brasileiras.

### **Capítulo III. Desenho institucional e formas de controle no modelo norte-americano: referência para o modelo brasileiro de agências**

No presente capítulo, temos como objetivo apresentar a trajetória das Independent Regulatory Comissions (IRC) norte-americanas, que serviram de modelo para as agências reguladoras brasileiras, no que diz respeito a seu desenho institucional e às formas de controle previstas.

Apresentaremos esta trajetória analisando de que maneira as distintas concepções que orientam o debate em torno da implementação de formas de controle sobre estas instituições abordam o lugar da política, os sujeitos da política e as formas e do controle decorrentes.

Como veremos, tais concepções se baseiam de maneira geral na supremacia da técnica e na desvalorização da política, reduzindo assim as possibilidades de controles mais politizados sobre estas instituições e que incluam uma diversidade maior de sujeitos. Esta supremacia da técnica será refletida no desenho institucional destas agências e nas formas de controle previstas, que repercutirão no modelo brasileiro.

#### **3.1 O processo de agencificação estadunidense: separação entre técnica e política e supremacia da técnica**

A criação de agências independentes nos Estados Unidos, a partir do final do século XIX, reflete a especialização do aparelho de Estado neste país e um processo crescente de racionalização da formulação e da implementação das políticas.

Apresenta-se como uma tentativa de substituição de burocracias centralizadas, constituídas no âmbito dos ministérios, sob influências partidárias, sujeitas a capturas e pouco especializadas por burocracias mais autônomas, especializadas e neutras em relação a influências partidárias e a riscos de captura, cujo corpo seria formado com base em critérios técnicos e não político-partidários (Sunstein, 2004).

Estas agências especializadas, posicionadas à margem da estrutura formada pelos ministérios que compõem o gabinete presidencial, são criadas com independência administrativa, que consiste na autonomia do uso de recursos financeiros e organizacionais (Oliva, 2006).

Algumas destas agências, como o caso das Independent Regulatory Comissions (IRC), possuem, além de independência administrativa, independência hierárquica em relação aos poderes constituídos, tendo em vista sua esfera de atuação. Já outras agências, como as Executive Agencies, possuem apenas independência administrativa, mas são subordinadas hierarquicamente aos ministérios. *Interessa-nos especificamente compreender o modelo das IRC neste capítulo, pois trata-se do modelo paradigmático que inspirou a criação das agências reguladoras no Brasil, que também acumulam independência hierárquica e autonomia administrativa.*

As Independent Regulatory Comissions (IRC) vêm responder a uma demanda crescente na opinião pública - que ecoa entre os reformadores do pensamento progressista -, por maior regulação e controle do mercado em defesa do interesse público, ganhando centralidade especialmente no período da Depressão pós-1929.

A regulação do mercado deveria ser realizada pelas IRC com base em critérios técnicos, evitando influências políticas que privilegiassem determinados grupos em detrimento de outros e garantindo direitos coletivos e estabilidade econômica. Os reformadores buscavam uma mudança no *status quo* antes preservado pelo *Common Law* e seu sistema de *checks and balances*, que não evitou a crise de 1929, mantendo desigualdades em nome do mercado como auto-regulador e da orientação liberal dominante de não-intervenção do Estado sobre o mercado (Sunstein, 2004). A regulação do mercado pelo Estado deveria, portanto, alocar recursos de maneira mais eficiente e justa para o conjunto da sociedade e este papel seria desempenhado pelas IRC em seus setores específicos, sob coordenação do Executivo, mas sem controle direto de suas funções ou influências políticas de grupos, já que a regulação era compreendida como uma atividade puramente técnica e apolítica.

O formato autônomo e independente das IRC ofereceria, além da possibilidade de uma ação rápida e eficiente frente a um mercado cambiante, ações neutras e tecnicamente qualificadas, levando em conta seu corpo técnico especializado e voltado à defesa do interesse público, isolado de influências políticas de grupos ou partidos (Sunstein, 2004).

O modelo de IRC apresenta corpos diretivos em formato colegiado, com mandatos fixos, estáveis, não coincidentes com os mandatos presidenciais e nomeação compartilhada de seus membros entre Executivo e Legislativo, incentivando a seleção de dirigentes

reconhecidos pela sua *expertise* e com o objetivo de evitar riscos de captura e sanções indevidas aos seus corpos diretivos com base em interesses particularistas. Tal formato de nomeação, composição e atuação dos corpos diretivos foi reproduzido no modelo brasileiro de agências reguladoras.

As IRC são reconhecidas como burocracias cujo diferencial é a especialização técnica de seu corpo para atuar sobre assuntos específicos. O Congresso passa a autorizar estas agências a editar normas sobre determinados assuntos, com a justificativa de que suas comissões internas não dispunham do conhecimento técnico necessário para legislar específica e detalhadamente sobre tais temas da regulação econômica (Sunstein, 2004). Além da especialização técnica como diferencial, são reconhecidas também pela neutralidade e pelo insulamento em relação a pressões políticas na tomada de decisões.

As IRC acumularam funções de edição e aplicação de normas, bem como fiscalização e sanção sobre o setor regulado sem sofrer supervisão direta e constante dos três poderes constituídos, com a impossibilidade de revisão das decisões realizadas em âmbito regulatório pelo poder Executivo, e somente em casos específicos sofrendo controle do poder Judiciário quanto à legalidade das normas estabelecidas. O controle pelo Legislativo se daria na definição, por este poder, das diretrizes e bases para emissão de normas pela agência (Sunstein, 2004).

O controle realizado indiretamente pelos três poderes em momentos específicos seria a garantia de que as ações destas agências seriam guiadas pela neutralidade técnica e não sofreriam influências indevidas de interesses particularistas representados em apenas um dos Poderes dominado por facções ou partidos. Seu insulamento também garantiria o isolamento em relação a pressões de grupos econômicos que tradicionalmente teriam mantido poder de barganha sobre o Executivo e o Legislativo (Sunstein, 2004; Oliva, 2006).

A experiência de agencificação do Estado norte-americano foi marcada pela predominância da “concepção tecnocrática” de administração. A “Era Progressista” do pensamento administrativo norte-americano, que marca o final do século XIX e início do século XX, é marcada pela diferenciação e separação entre administração e política, ou técnica e política. A base para o insulamento destas burocracias de influências “políticas” é o pensamento inaugurado especialmente por Woodrow Wilson, presidente deste país no

final do século XIX (Sunstein, 2004). A administração seria a execução eficiente das políticas definidas no âmbito do governo, quase como uma ciência, realizada por técnicos competentes. Para tal concepção, não haveria um potencial conflito entre os objetivos da democracia e a expansão das burocracias.

Como afirma Oliva (2006: 30):

“a política deveria ser entendida como a atividade pela qual seriam definidas as prioridades da ação administrativa, isto é, seus objetivos e diretrizes gerais, os quais deveriam orientar a execução das políticas públicas. A administração, por seu turno, diria respeito ao momento de implementação dessas políticas, quando aquelas diretrizes haveriam de ser convertidas em decisões concretas. Na sua formulação, não haveria, assim, qualquer tensão entre política e burocracia, mas sim uma complementaridade harmoniosa entre as duas esferas que dariam corpo à produção de políticas públicas. Às autoridades eleitas caberia delimitar o problema a ser enfrentado, especificando as diretrizes da política quando da sua codificação em atos normativos. Já à administração caberia identificar as respostas para o problema suscitado”.

Wilson acreditava que era possível separar claramente as esferas da administração e da política. A implementação das políticas públicas poderia ser percebida como uma atividade eminentemente neutra, seguindo a “ciência da administração”. Todo e qualquer objetivo de política poderia ser reduzido a uma dimensão técnica.

A relação de complementaridade harmoniosa entre política e administração dependia de algumas condições, tais como o desenvolvimento de métodos e procedimentos que tornassem possível a organização mais eficiente da atividade administrativa - somando esforços à “ciência da administração”; a escolha dos agentes da burocracia segundo critérios weberianos: a *expertise*, a neutralidade e a impessoalidade; e a “blindagem” da atividade administrativa a interferências externas, para evitar a manipulação da administração por interesses políticos particulares (Oliva, 2006: 31).

*A separação entre administração e política, tal como concebida por Wilson, anularia qualquer preocupação com o controle público e político das burocracias, já que os burocratas escolheriam o método mais eficiente para implementar políticas e ações, de maneira neutra e apolítica. O controle público deveria ser realizado sobre os políticos, que definiriam propriamente as políticas a serem implementadas e controlariam as burocracias através da definição dos objetivos e diretrizes a serem perseguidos em sua atuação.*

Esta concepção de separação entre técnica e política viria conferir maior eficiência para o funcionamento das burocracias segundo seus idealizadores, já que estas não passariam pelo controle dos três poderes constituídos em qualquer circunstância e a todo momento, agindo com maior rapidez, autonomia, eficiência e especialização técnica (Sunstein, 2004). Os reformadores do *New Deal*, defensores deste formato de agências, buscavam reduzir o poder das facções anteriormente sobre-representadas ou que exerciam influência junto aos poderes Executivo e Legislativo sobre a criação e execução de políticas públicas, garantindo maior eficiência e neutralidade às políticas através do insulamento destas agências e redução da influência direta dos três poderes sobre sua atuação. Tal pensamento ganhou força especialmente durante o *New Deal*, período em que foram criadas diversas agências nestes moldes.

Entre as duas últimas décadas do século XIX até as duas primeiras décadas do século XX, foram criadas 4 IRC com o intuito de garantir a competitividade do mercado frente ao avanço de grandes corporações: a Interstate Commerce Commission (ICC), em 1889; a Federal Trade Commission (FTC), em 1914; a US International Trade Commission (USITC), em 1917; e o Federal Reserve Board (FED), em 1913. Esta última foi criada com autoridade monetária, mas também investida de funções regulatórias sobre o sistema financeiro norte-americano (Augusto, 2006: 59).

O período do *New Deal* teve como marca a celebração do “governo dos técnicos”. Como afirma Sunstein:

“A concepção de administração do New Deal via as agências insuladas em relação à política, tecnicamente sofisticadas e dotadas de capacidade de iniciativa. A expectativa era de que técnicos neutros, atuando acima dos conflitos, seriam capazes de discernir o interesse público. O presidente Roosevelt declarou que ‘o dia da administração esclarecida chegou’” (Sunstein, 2004: 146).

Neste período, o processo de agencificação foi acelerado, também pela crítica dos reformadores ao sistema de separação dos poderes, já que as agências independentes confeririam maior agilidade e neutralidade ao processo de formulação de políticas, retirando estas novas burocracias do controle direto do Congresso, da Justiça Federal e do Executivo (Sunstein, 2004: 133). Entre 1934 e 1935, foram criadas 3 novas IRC: a Federal Communications Commission (FCC), em 1934; a Security and Exchange Commission (SEC) e

a National Labour Relations Board (NLBR), em 1935. Neste período o número de Executive Agencies também aumentou, bem como sua autonomia (Oliva, 2006: 61).

Nas décadas de 60 e 70, foram criadas mais 7 destas agências – que passaram a regular áreas não exclusivamente econômicas, o que ampliou o legado institucional deixado pelo New Deal, mas que não representou, entretanto, uma vitória definitiva do projeto de despolitização das burocracias, segundo Oliva (2006: 62).

Com base na separação da técnica e da política na administração pública, os reformadores compreendiam as funções das IRC como puramente técnicas e especializadas, o que justificaria seu insulamento e autonomia em relação a controles hierárquicos e realizados por atores com menos informações ou conhecimento técnico. Contudo, a criação destas agências não se deu sem questionamentos quanto às formas de controle previstas para sua atuação e a concentração de poder que possuíam. Detentoras do conhecimento técnico e de informações privilegiadas sobre os setores regulados, tais agências passam a acumular poderes e monopolizar informações sobre sua área de competência, dificultando o controle legal por parte do Judiciário e o controle político por parte do Congresso e do Executivo sobre suas ações (Sunstein, 2004).

Como afirma Oliva (2006: 60), apesar da grande autonomia destas agências, o Congresso não deixou de buscar recursos para controlar o Executivo e estas burocracias. É um exemplo a atuação do General Accounting Office (GAO), criado em 1921 como auxiliar do Legislativo, dotado de grande poder e autonomia em relação ao governo, cuja função era fiscalizar a execução do Orçamento.

A delegação de poderes a estas burocracias gerou questionamentos por parte do Judiciário já nos anos 30, inicialmente quanto à constitucionalidade da delegação de autoridade administrativo-normativa às agências, e posteriormente quanto à forma como o exercício da autoridade administrativa estaria sendo desenvolvido no processo decisório – marcado por comportamentos discricionários e arbitrariedades que supostamente estariam violando princípios legais básicos (Kerwin, 2003 apud Oliva, 2006: 63). A efetividade da revisão judicial sobre estas como instrumento de controle estaria ameaçada, tendo em vista a assimetria de informações e *expertise* entre estas e o Judiciário (Sunstein, 2004: 148). A efetividade do controle exercido pelo Congresso também se colocava em risco por conta destas assimetrias de informações e conhecimentos técnicos (*idem*).

O Congresso norte-americano já havia afirmado, a partir da década de 40, interesse em ampliar suas capacidades e intensificar o monitoramento e a fiscalização da regulação, impulsionado pelas críticas do Judiciário à ausência de mecanismos que limitassem a discricionariedade administrativa das agências.

A partir desta pressão do Judiciário e do Legislativo, foi aprovado, em 1946, o APA (Administrative Procedure Act), que aumentaria a transparência das decisões administrativas das autoridades independentes e criaria condições mais favoráveis para o controle da discricionariedade dessas autoridades, conforme expectativa do Judiciário (Mattos, 2004; Oliva, 2006).

O APA instituiu, entre outros requisitos: a notificação das partes atingidas pelos regulamentos propostos; a criação de oportunidades de manifestação pública sobre o conteúdo desses regulamentos como audiências e consultas públicas; e a exigência de fundamentação, por parte das agências, quanto à pertinência das normas propostas com base em provas relevantes e confiáveis (Sunstein, 2004; Mattos, 2004; Oliva, 2006). Qualquer ente regulado, e posteriormente, cidadão atingido pela regulação, que se visse lesado por um regulamento poderia recorrer à revisão judicial, exceto em matérias em que as leis de criação das agências reservassem, de forma explícita, competências discricionárias às agências (McNollGast, 1999: 197-198 *apud* Oliva, 2006: 65).

Concomitantemente com a “judicialização” do processo decisório e da responsabilização destas agências, o Congresso norte-americano apresenta interesse em aprofundar a supervisão da burocracia federal através da aprovação do LRA (Legislative Reorganization Act) também em 1946, estabelecendo atividades de fiscalização em bases permanentes e sistemáticas (*idem*: 66). O LRA também determinava a reforma das comissões permanentes, com vistas a sua maior especialização e ampliação do corpo técnico de apoio e o fortalecimento dos poderes do Comptroller General, diretor do órgão de fiscalização de apoio ao Congresso – o General Accounting Office (GAO).

Nas décadas posteriores (60 e 70), como afirma Sunstein (2004: 174-175), as leis de criação das agências que viriam a ser criadas a partir de então passaram a contar com um esforço maior de especificação por parte do Legislativo no que tange aos limites das competências delegadas às autoridades e na antecipação de definições que antes eram feitas pelas próprias agências.

Além disso, foram instituídos procedimentos administrativos ainda mais estritos que os previstos pelo APA, como prazos para elaboração de determinadas disciplinas normativas. As atividades de supervisão por parte de comissões do Congresso também foram mais freqüentes (Majone, 1999b; Sunstein, 2004; Oliva, 2006).

Nas décadas de 80 e 90, em paralelo aos esforços do Legislativo de exercer maior controle sobre as agências, o Executivo também passou a pautar uma discussão em torno da possibilidade de supervisão presidencial destas burocracias. A princípio, os esforços se concentraram nas Executive Agencies, e o Office of Management and Budget (OMB), órgão diretamente subordinado à presidência, passou a ter poderes de fiscalizar a atividade regulatória.

No governo Bill Clinton, estes poderes foram estendidos às IRC. Tais iniciativas por parte do Executivo teriam como objetivos: coordenar a atividade regulatória e evitar que competências sobrepostas levassem a um conjunto de normas incoerente; ampliar a eficiência da regulação através da avaliação dos custos de implementação de determinadas disciplinas regulatórias em relação aos benefícios sociais delas esperados e tornar a atividade regulatória consistente com as prioridades do presidente (Oliva, 2006). Observa-se, claramente, a ênfase dada à responsabilização política destas burocracias.

A partir de Clinton, as IRC passam a ter a obrigatoriedade de elaborar um plano regulatório anual, que seria submetido à aprovação do OMB, que checaria redundâncias entre IRC distintas, além de encaminhar todas as normas propostas para o conhecimento e comentários do OMB com pelo menos 10 dias antes de sua promulgação (Mattos, 2004a; Oliva, 2006).

Os Poderes Legislativo e Executivo passaram a reter, então, nos anos 90, competências de revisão das decisões regulatórias com base na orientação política traçada por estes poderes.

Apesar da retomada, especialmente pelo Judiciário, de argumentos tecnocráticos do New Deal para a crítica destas novas formas de controle político sobre as agências, argumentando especialmente que o controle do OMB politizaria um sistema que deveria envolver a aplicação do direito a saberes técnicos, não houve recuo nos controles presidenciais e legislativos sobre estas burocracias.

Nos anos 80 e 90, muitas das decisões revistas pelo Executivo e pelo Legislativo foram questionadas pelo Judiciário quanto à sua politização indevida - já que se trataria apenas de regular com critérios estritamente técnicos e obedecendo às leis, não havendo uma compreensão da importância e legitimidade de critérios políticos para a definição destas ações, por parte do Judiciário (Sunstein, 2004).

Vemos na experiência norte-americana que, mesmo com a sobreposição da judicialização e despolitização do controle sobre a atuação das IRC - formas de controle mais facilmente justificáveis em um contexto de valorização da técnica e desvalorização da política sob influência do pensamento wilsoniano, ainda foram criados e ampliados ao longo dos anos mecanismos de controle político realizados desde dentro do sistema político tradicional: poderes Executivo e Legislativo. No entanto, tais mecanismos sofreram severos questionamentos por parte do Judiciário e de parte da opinião pública, refutando o caráter político do controle exercido e questionando judicialmente revisões com critérios políticos realizadas pelo Executivo e pelo Legislativo.

### **3.2 Separação entre técnica e política e formas de controle no debate atual**

O pensamento de Wilson ainda ecoa em parte da opinião pública norte-americana e na interpretação de especialistas e gestores quanto ao desenho e atuação das agências autônomas implementadas em diversos países a partir da agenda de reformas dos anos 80/90. É o caso especialmente de Giandomenico Majone, cientista político italiano que vem trabalhando o tema das agências reguladoras independentes e cujos argumentos, segundo Oliva (2006) têm sido absorvidos em discussões sobre o tema no Brasil e em outros países que adotaram a agenda dominante de reformas propagada internacionalmente <sup>32</sup>.

Majone defende a regulação independente e a redução máxima das competências de controle dos atores políticos sobre as atividades desempenhadas pelas agências reguladoras. A partir da definição, pelas autoridades eleitas, de objetivos e diretrizes claras e limitadas para as políticas, eliminar-se-ia o espaço para interpretações discricionárias no momento de

---

<sup>32</sup>

De fato, em documento da ABAR (Associação Brasileira de Agências Reguladoras) criticando o PL 3337/2004, elaborado no governo Lula, quanto às tentativas de controlar as agências reguladoras com contratos de gestão e ouvidores, Majone é citado e utilizado para fundamentar tais críticas com base na idéia da neutralidade das burocracias, e da separação entre técnica e política.

implementação destas pelos técnicos. Assim, as agências autônomas não necessitariam de controle político durante a execução das políticas definidas (Oliva, 2006: 43-44).

Um argumento utilizado por Majone para justificar a ausência de controles políticos sobre tais agências é que políticas relacionadas aos setores da economia regulados por agências autônomas devem inspirar confiança nos investidores através de regras que não estejam sujeitas a modificações em cada troca de mandato, ou seja, a existência de um “compromisso regulatório”, de uma certa previsibilidade para os investimentos a longo prazo (Majone, 1999b; Oliva, 2006: 45).

Outro motivo, este central, para justificar a inexistência de controle sobre tais políticas na teoria de Majone se dá a partir da diferenciação entre “políticas distributivas” e “políticas de eficiência” (Majone, 1999b; Oliva, 2006). As políticas distributivas tratariam de melhorar as condições de um grupo em detrimento do outro, distribuindo riqueza entre estes grupos em um jogo de soma zero. Já as políticas de eficiência seriam aquelas que tentariam “ampliar o bem-estar agregado, isto é, melhorar as condições de todos, ou quase todos, os indivíduos ou grupos na sociedade” (Oliva, 2006: 46).

O controle político sobre as políticas distributivas seria necessário, pois estas poderiam gerar conflitos entre grupos distintos na sociedade, portanto as decisões sobre tais políticas deveriam obedecer ao princípio da maioria. No entanto, para as políticas de eficiência, por se tratarem de políticas distributivamente neutras, não haveria a necessidade de serem submetidas ao crivo de instâncias majoritárias, sendo sua execução confiada a *experts* com o conhecimento necessário para tal (Majone, 1999b).

Aqui concordamos com Oliva (2006: 54), ao refutar tal divisão no que tange às políticas regulatórias. Tais políticas encerrariam sim um caráter distributivo, na medida em que atores ganham e outros perdem dependendo da política regulatória implementada, devendo, portanto, ser debatidas politicamente com base em um projeto de sociedade que vise ao interesse público, e estar sujeitas a controles políticos.

Para Majone, o conteúdo básico da política regulatória seria a correção de falhas de mercado, consistindo, portanto, em políticas de eficiência. A política de competição a ser implementada por tais agências consistiria, então, em uma política neutra. Além disso, a política teria uma lógica bastante distinta da administração, uma lógica de ineficiência, que seria prejudicial ao andamento das políticas regulatórias, reduzindo sua eficiência.

Desta maneira, observamos que os argumentos de Majone para justificar a redução máxima do controle político sobre tais instituições concentram-se em dois níveis: o primeiro, mais formal, trata-se da divisão do “trabalho governativo” entre técnica e política com suas lógicas distintas; o segundo, mais substantivo, trata-se do caráter da política implementada por estas instituições, que não necessitaria e nem permitiria este controle, já que se fundamenta na aplicação da técnica e da lógica da eficiência.

Quanto à legitimidade das agências reguladoras, Majone afirma que:

“No caso de instituições reguladoras independentes, os critérios relevantes da legitimidade substantiva são: consistência em matéria de políticas; os conhecimentos e experiência específicos e a habilidade de solucionar problemas dos reguladores; sua capacidade de proteger interesses difusos; o profissionalismo; e, o que é mais importante, uma definição clara dos objetivos da agência e dos limites dentro dos quais espera-se que esta opere” (Majone, 1999b: 29).

Ao ser criticado pela baixa legitimidade de seu modelo ao descartar mecanismos de controle político sobre as agências reguladoras, Majone afirmaria que a independência das agências frente aos atores políticos poderia ser conciliada com outros dispositivos de responsabilização democrática (Augusto, 2006), como reproduzido a seguir:

“A independência e a responsabilização podem ser conciliadas por meio de uma combinação de mecanismos de controle, mais que por meio da supervisão exercida a partir de qualquer ponto do sistema político, quais sejam, objetivos estatutários claros e limitados para proporcionar normas de desempenho que não sejam ambíguas; exigências de fornecer razões para decisões e exigências em termos de transparência para facilitar o exame judicial e a participação pública; disposições relativas ao processo legal para assegurar a justiça entre os inevitáveis ganhadores e perdedores de decisões reguladoras; profissionalismo para resistir à interferência externa e para reduzir o risco de um uso arbitrário da discricção de que dispõem as agências. Quando um sistema desses, de controles múltiplos, funciona como deve, ninguém controla a agência; no entanto, a agência está sob controle.” (Majone, 1999a: 31 *apud* Oliva, 2006: 50 - grifos nossos).

Como ressalta Oliva, a partir das citações acima reproduzidas, Majone manifesta claramente seu viés wilsoniano em duas passagens:

“(…) de um lado, na reiteração do ‘profissionalismo’ como um ingrediente de controle da discricionarietà. E de outro, na confiança quanto à possibilidade de que as diretrizes da política sejam ‘claras’, ‘limitadas’ e ‘não ambíguas’. Como Wilson, Majone parece acreditar que há como limitar, ou mesmo eliminar, o espaço para interpretações discricionárias no momento da implementação das políticas, por meio da especificação dos seus objetivos” (Oliva, 2006: 51).

Na citação referida, Majone inclui e enfatiza o papel de outros atores na responsabilização das agências, como a “participação pública” e o Judiciário. No entanto, o autor não aprofunda de que maneira se daria tal participação em uma política que deveria ser assunto de especialistas. A criação de oportunidades para a participação pública teria o objetivo, segundo o autor, de contribuir para o disparo de “alarmes de incêndio”<sup>33</sup>, que seriam acolhidos por outros atores que atuariam como agentes efetivos de controle (Majone, 1999b).

Neste modelo, ganha centralidade o protagonismo do Poder Judiciário como agente de controle das agências independentes, já que controlaria sua atuação baseado na utilização da técnica em conformidade com as leis estabelecidas. O caráter não político e não eleitoral do Judiciário é o elemento que conferiria legitimidade a sua atuação no controle da regulação, o que reflete a perspectiva negativa com que Majone enxerga a política.

No entanto, vale lembrar, a partir da experiência norte-americana, que a concepção de técnica e política como esferas isoladas na execução de políticas públicas não é predominante em todas as esferas de poder, o que se reflete na criação e ampliação de controles políticos sobre as IRC ao longo do tempo, apesar do resgate constante da concepção wilsoniana durante o processo de amadurecimento dos controles sobre estas burocracias.

### **3.3 Controle político das burocracias no debate internacional**

A questão do controle político sobre burocracias cada vez mais especializadas e insuladas de controles políticos constituiu-se como tema fundamental da ciência política desde o século XIX, com a contribuição paradigmática de Max Weber sobre o tema.

De acordo com Weber, em “Parlamentarismo e Governo numa Alemanha reconstruída” (1985), a burocratização da atividade governativa seria uma tendência geral e inevitável do processo de racionalização das funções estatais no Estado moderno.

---

<sup>33</sup> O termo “disparo de alarmes de incêndio” é utilizado para referir-se a uma forma de controle não sistemática, realizada a partir de denúncias sobre irregularidades ou insatisfações quanto à atuação das instituições feitas por atores da sociedade a partir das informações emitidas pelas próprias agências, acionando órgãos de controle hierárquico internos ao sistema político-administrativo do Estado. Para detalhamentos, ver McCubbins & Schwartz, 1984.

Este processo de burocratização traria como desafio viabilizar o controle democrático dos governos frente à crescente especialização e autonomia destas burocracias em relação aos poderes politicamente constituídos (poderes Legislativo e Executivo). Na medida em que as burocracias absorvem poderes decisórios crescentes, e uma vez que os burocratas não se encontram sujeitos à sanção do processo eleitoral, o controle da atividade governativa pela sociedade torna-se mais difícil.

Por outro lado, a autonomia decisória destas burocracias para executar tarefas delegadas é necessária frente aos imperativos de eficiência e racionalização; no entanto, tal autonomia pode converter-se em decisões que não atendam às preferências dos agentes que têm autoridade sobre a delegação, ou seja, os políticos, responsáveis pela definição das políticas públicas e que delegam a terceiros as tarefas confiadas pelo eleitor.

Desta maneira, Weber temia uma sobreposição dos técnicos autônomos, com informações privilegiadas, sobre o parlamento enquanto poder legitimamente constituído e definidor de políticas, já que os primeiros passam a acumular cada vez mais poder de decisão no processo de execução das políticas, necessitando fazer escolhas que não necessariamente se restringiriam a questões formais ou técnicas, mas também políticas. A tomada de decisões políticas obedeceria a uma lógica e demandaria conhecimentos que o treinamento técnico destes funcionários não proporcionaria por si só, sendo aprendida apenas através da constituição de lideranças políticas no processo político partidário e eleitoral.

Assim, para a democratização do Estado, seria urgente enfrentar a questão de como assegurar que as decisões tomadas pelas burocracias especializadas obedecessem aos objetivos que lhes foram confiados pelos definidores das políticas. O controle político destas decisões deveria caber aos líderes políticos eleitos, que fiscalizariam a atuação dos técnicos. Tal controle torna-se cada vez mais complexo, já que, com a especialização e complexificação do Estado moderno, o grau de especialização técnica e informação exigido para se avaliar um tema é cada vez maior, e muitas vezes concentrado nas burocracias técnicas<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Apesar de não ser a preocupação de Weber, é válido ressaltar que este fator também se coloca como obstáculo à participação da sociedade na intervenção sobre políticas frente a burocracias que concentram informação e detêm conhecimentos técnicos para julgar temas complexos.

De acordo com Weber, o parlamento na Alemanha pós-Bismarck teria se tornado refém das burocracias, perdendo seu poder de controle sobre estas, em um contexto de valorização da técnica em sobreposição à política, o que representaria um déficit democrático das burocracias. Vemos uma tendência semelhante no caso das IRC norte-americanas, sob influência dos pensadores da “Era Progressista”, de sobreposição da técnica em relação à política, que ameaça o escopo dos controles políticos sobre a atuação das burocracias cada vez mais especializadas e insuladas.

Observamos distintas concepções, apresentadas sucintamente neste capítulo, de como deveria ser a relação entre burocracias e controles políticos. Weber apresenta a preocupação com o crescimento da burocracia tecnicamente especializada e autônoma em detrimento do parlamento enquanto poder constituído e definidor das políticas; em outras palavras, a sobreposição entre técnica e política, que dificulta o controle político sobre estas burocracias.

Wilson e Majone argumentam contra controles políticos sobre as agências independentes, já que a ciência da administração diria respeito à execução das políticas, definidas pelos atores delegados, a partir de critérios técnicos e compromisso público dos servidores, especialmente no caso de políticas de regulação de mercados imperfeitos, que consistiriam em políticas específicas, de longo prazo e neutras.

Tais análises refletem não só esta sobreposição da técnica sobre a política, mas da eficiência sobre a legitimidade no Estado regulador. Wilson e Majone se preocupam com a execução eficiente da regulação por parte do Estado, sem se preocupar com a legitimidade das decisões tomadas pelos técnicos no momento da execução das políticas frente ao sentido político desejado pela sociedade a partir da delegação de poder a seus representantes. Weber se preocupa com o controle político, mas não discute a representatividade dos delegados em relação aos eleitores e sua relação com a sociedade no exercício do controle, demonstrando que a questão da legitimidade pública e uma possível abertura à ampliação dos sujeitos do controle tomam lugar secundário em suas preocupações quanto à democratização do Estado.

Além disso, para Majone, quando existe controle sobre a atuação das agências independentes, este é visto como formal e não substantivo, mas despolitizado. Trata-se de seguir as regras constitucionalmente definidas - vide o papel do Judiciário neste modelo,

em detrimento dos poderes politicamente constituídos (Executivo e Legislativo) na realização de um controle *ex post*, através da revisão judicial - não pressupondo, portanto, debate político no decorrer da execução das políticas, e da tomada de decisões neste processo.

O debate em torno da regulação e das possibilidades de controle sobre as agências independentes, apresentado sucintamente aqui a partir da experiência norte-americana traz, como pano de fundo, concepções específicas de política e democracia que transitam no campo da teoria liberal da democracia. Tais concepções podem ser agrupadas, segundo Mattos (2004a: 153), em dois conjuntos: as teorias do interesse público e da captura.

Segundo a teoria do interesse público, a atuação do Estado deve visar o interesse público, definido nas normas elaboradas pelo Congresso eleito. No que tange à regulação dos mercados, esta deveria ser realizada por *experts*, e de forma apolítica. “Os conselheiros que compõem as agências reguladoras independentes apenas formulariam normas técnicas e decidiriam segundo juízos técnicos balizados pela lógica econômica da correção de falhas de mercado” (Mattos, 2004a: 154).

O controle sobre a atuação destas agências seria realizado pelo Poder Judiciário, ao rever as normas editadas e as decisões tomadas pela agência e avaliá-las a partir do princípio da realização do interesse público. Ou seja, o Juiz, concebido como um técnico apolítico, teria a capacidade de definir se uma norma condiz com o interesse público pré-estabelecido. Como aponta Mattos (2004a: 154):

“Trata-se de um controle dos fins previstos em lei, considerando o conteúdo da norma a ser editada pelo órgão regulador, dos meios previstos para atingir tais fins, além do controle no que se refere à adequação formal dos procedimentos adotados para edição da norma”.

Assim,

“o momento da política está centrado no processo eleitoral, e as escolhas políticas são feitas pelo Congresso eleito e pelo presidente eleito. A formulação de políticas públicas é realizada pelo Congresso enquanto órgão colegiado que vota leis, democraticamente legitimadas pelo processo eleitoral. E o presidente eleito executa tais leis, com certo grau de discricionariedade para fazer escolhas sobre políticas públicas, também democraticamente legitimadas pelo processo eleitoral. O controle de tais escolhas é realizado pelo Poder Judiciário ao verificar se as leis editadas pelo Congresso ferem a ordem constitucional estabelecida, bem como se a burocracia

estatal está regulamentando tais leis e executando as políticas públicas segundo a norma” (idem, 155).

Esta concepção fundou as bases para a introdução da revisão judicial sobre as ações das IRC norte-americanas, representando a judicialização do controle destas instituições, que ocorre de maneira insulada da política.

Já a teoria da captura, formulada pela Escola de Chicago e que ganha força nos anos 60 e 70, compreende que “o processo político pode contaminar as agências reguladoras independentes - congressistas e *lobbies* coordenados pelos grandes grupos econômicos que financiam campanhas eleitorais - pressionam a burocracia estatal para obter vantagens competitivas no mercado econômico (grupos econômicos) e no mercado político (congressistas)” (Mattos, 2004a: 156).

Stigler (2004) é um dos representantes desta corrente, afirmando que o próprio conteúdo da regulação em sua origem nasce capturado pelos grupos de interesse que venceram o processo de barganha por regulação. Isso significa que as agências reguladoras independentes não são tão independentes. Seus conselheiros se inserem no jogo de relações políticas entre Congresso e Presidência da República, e ficam fortemente sujeitos às influências dos grupos econômicos que atuam no mercado (Mattos, 2004a).

Desta maneira, esta corrente questiona a idéia de que as agências regulam visando o interesse público, a partir de uma concepção de política que concebe que os atores no processo político agem com o objetivo de maximizar seus interesses, e a política tem a função de mediação entre estes interesses. Assim, a forte presença da política no processo de regulação dos mercados é prejudicial, já que no processo decisório destas instituições os agentes politizados não seriam capazes de argumentar racionalmente com base em interesses coletivos, e as decisões tomadas sempre beneficiariam os interesses de um grupo, e não visariam o bem comum.

Ainda que reconheça a forte presença da política nestas burocracias, a teoria da captura não reconhece que o debate político em torno das decisões a serem tomadas com o maior número possível de atores seja algo positivo e que dê maior legitimidade para as decisões tomadas. A resposta que dá para as influências negativas da política sobre os técnicos das agências é restringir ao mínimo necessário a existência de regulação estatal sobre o mercado, com o risco das distorções sofridas pelos burocratas no processo

regulatório serem ainda mais prejudiciais que a auto-regulação pelo mercado (Demsetz, 1968 *apud* Mattos, 2004a). Uma outra resposta possível, de acordo com esta corrente, é dividir ainda mais as competências entre técnica e política no processo regulatório, oferecendo maior poder de controle político ao Congresso sobre as agências independentes, isolando ao máximo as agências de influências políticas.

As concepções liberais de democracia e política que orientam o debate em torno da regulação na experiência norte-americana, inclusive aquelas que consideram o controle político com centralidade, nos parecem considerar de maneira insuficiente as possibilidades deste controle e de democratização das agências independentes, pois limitam o lugar e os sujeitos da política ao sistema político tradicional e aos representantes políticos eleitos.

Não haveria espaço para a participação da sociedade no exercício do controle para além do disparo de “alarmes de incêndio”. Esta atuação seria, portanto, individual, despolitizada, baseada na legalidade e não se relacionaria necessariamente com a ampliação do debate público.

### **3.4 O lugar e os sujeitos da política no modelo de agências independentes: formas de controle restritas**

Consideramos, a partir das discussões acima, que a predominância do pensamento wilsoniano, reproduzido no modelo de IRC norte-americanas, limita as possibilidades de controle existentes para estas burocracias, especialmente quando se trata de controles políticos. Afirmamos esta limitação com base na observação do lugar ou escopo e dos sujeitos da política de acordo com esta concepção, que orientarão a constituição de formas de controle destas burocracias.

*Acreditamos que as formas de controle adotadas no desenho institucional das IRC norte-americanas, sob influência deste pensamento, serão reproduzidas no desenho institucional das agências reguladoras brasileiras e de outros países em um contexto que recoloca com centralidade no debate político a tensão entre técnica e política. A adoção destas formas de controle nas agências reguladoras criadas no âmbito da reforma do Estado ilustra esta tensão que ecoa no debate atual entre especialistas como Majone e nas receitas de organismos internacionais para a implementação destas instituições nos países em reforma nos anos 90.*

A separação entre técnica e política e a supremacia da primeira sobre a segunda na administração pública é o pano de fundo central para a compreensão da restrição dos controles, especialmente controles políticos, previstos para as burocracias sob influência desta concepção.

A legitimidade do controle destas burocracias, especialmente do controle político, é, portanto, colocada em cheque a todo o momento pela concepção tecnocrática dominante de administração pública, que tende a reduzir o escopo da política e valorizar a suposta neutralidade da técnica. Isto se reflete na separação em momentos distintos da criação e da execução das políticas públicas, restringindo apenas ao primeiro momento algum espaço para discussões políticas.

Mesmo neste momento específico, os atores incluídos na discussão política são restritos à concepção liberal de democracia representativa: políticos eleitos que compõem os Poderes Executivo e Legislativo. Temos aqui claramente uma restrição do espaço da política e dos sujeitos da política, que se refletirá em controles também restritos no que tange a seu escopo e atores.

*O obstáculo central às possibilidades de controle sobre as burocracias imposto de acordo com esta concepção trata-se, portanto, da visão negativa da política e sua restrição, que despolitiza os processos decisórios e de implementação das ações e políticas do Estado; reduz a responsabilização pública das burocracias, aumentando a discricionariedade de sua atuação; e as munícia do argumento da técnica como superior à política na justificativa de uma suposta neutralidade e maior eficiência.*

A supremacia da técnica, disseminada a partir desta concepção tecnocrática da administração pública, ignora que decisões tomadas no corpo das burocracias autônomas geralmente não são neutras: repercutem na sociedade de maneira a redistribuir recursos, e por isso deveriam estar inseridas em um debate político quanto à definição dos objetivos políticos de suas ações.

Compreendemos que a escolha entre diferentes possibilidades tecnicamente aceitáveis é uma escolha política, pois acarreta em conseqüências distintas para uma coletividade, conforme argumentamos acima concordando com Oliva (2006). Ao despolitizar a atuação das burocracias, tal concepção reduz a necessidade de

responsabilização dos técnicos perante a sociedade e o sistema político e limita as possibilidades de controle sobre as burocracias.

Esta limitação é ainda mais acentuada em burocracias como as agências independentes, pois estas concentram, além do argumento da técnica e da neutralidade justificando sua atuação, grande quantidade de informações privilegiadas sobre o setor regulado e especialização técnica para a compreensão destas informações, o que dificulta ainda mais o controle por outros atores dentro e fora do sistema político, conforme já apontava Weber. A concentração de conhecimentos técnicos e informações privilegiadas para a regulação em agências independentes e insuladas consiste em um obstáculo bastante reconhecido na experiência norte-americana como limitante do controle, tanto legal quanto político, das burocracias (Sunstein, 2004).

Portanto, um segundo obstáculo às possibilidades de controle sobre as burocracias que decorre desta concepção consiste no insulamento das burocracias detentoras de informações e poder de ação autônoma, justificados com base na valorização da técnica e da suposta neutralidade que esta pressupõe.

Segundo esta concepção, as burocracias autônomas concentrariam o conhecimento técnico e agiriam imbuídas de um espírito público apriorístico em uma lógica da eficiência, que excluiria a lógica da política, prejudicial por estar associada a interesses particularistas de grupos e partidos, além de ineficiente, o que prejudicaria o resultado das ações destas burocracias. Portanto, excluiria também a necessidade e a desejabilidade de controles políticos sobre sua atuação e de legitimidade de suas ações.

Em meio à influência do pensamento tecnocrático, os controles legais são melhor justificáveis, e os atores a exercê-los são supostamente neutros e primam pela técnica: consistem nos juízes e no Poder Judiciário em geral. Já os controles políticos, mesmo quando realizados por atores considerados mais “controláveis” por serem eleitos, enfrentam dificuldades de legitimação.

Na experiência norte-americana, diversas formas de controle político pelo Executivo e pelo Legislativo foram introduzidas sobre as agências independentes ao longo do tempo, enfrentando a resistência da concepção tecnocrática wilsoniana presente na opinião pública e na atuação do Judiciário. A atuação do Judiciário, conforme Sunstein (2004) aponta, se deu no sentido de questionar e minar as possibilidades de controles

políticos sobre as normas emitidas pelas IRC, com a justificativa de sua autonomia, neutralidade e superioridade técnica, justificando apenas o controle de regras, procedimentos e legalidade.

No que tange aos atores do controle, observamos acima que, para Majone e sua concepção de judicialização do controle, a participação da sociedade é compreendida como acionadora de “alarmes de incêndio”, ou seja, acionando o Judiciário quando se constata a violação de leis, normas ou direitos previstos. Assim, sua função é acessória e despolitizada, aproximando-se do que definimos em nossa tipologia como controle social restrito.

*Sucintamente, podemos concluir que o modelo das IRC norte-americanas em que se inspiram os reformadores brasileiros para a criação das agências reguladoras independentes oferece possibilidades restritas de controle no que tange à politização deste e à inclusão de uma diversidade maior de sujeitos, não havendo, neste caso, abertura ao controle social que denominamos ampliado.*

Será necessário, posteriormente, observar de que maneira, no caso brasileiro, estas características do modelo norte-americano foram reproduzidas ou modificadas a partir da influência do contexto local, especialmente dos distintos projetos políticos em disputa na definição de práticas e modelos de gestão e de controle social.

\*\*\*

Até o presente momento, situamos as duas variáveis centrais definidas para este trabalho - projetos políticos e modelos de gestão - em relação a três dimensões de análise, quais sejam: o lugar da política, os sujeitos da política e formas de controle possíveis.

Observamos, em relação à primeira variável, que os projetos políticos em disputa no contexto latino-americano oferecem modelos e práticas de controle social distintos no que tange às dimensões acima referidas. Tais modelos e práticas poderão se refletir em maior ou menor grau na prática do controle social implementado nas agências reguladoras brasileiras a depender do interesse e da capacidade de tradução destes projetos em práticas e modelos no decorrer da experiência brasileira, que trataremos a seguir.

Observamos também, quanto à segunda variável, que o modelo de IRC norte-americanas, que serviu de inspiração para a criação das agências reguladoras no Brasil, é

originário de uma concepção que privilegia a técnica em detrimento da política, reduzindo seu escopo na tomada de decisões e nos controles previstos. Defende o insulamento destas instituições em relação a pressões e interesses políticos de partidos ou grupos da sociedade, reduzindo também os sujeitos da política, e prevê mecanismos restritos de controle político e controle social para tais instituições.

Estas duas variáveis serão centrais para a compreensão destas instituições no contexto brasileiro quanto às possibilidades, limites e escopo mais amplo ou restrito do controle social previsto e praticado, e em que medida incorporaram as formas de controle previstas no modelo norte-americano e idealizadas pelos projetos políticos em disputa.

## **Capítulo IV. Agências reguladoras no Brasil: desenho institucional e possibilidades de controle social nos governos FHC e Lula**

No presente capítulo, temos como objetivo apresentar um panorama da trajetória das agências reguladoras no Brasil e o controle social previsto, enfocando especialmente a ANEEL, desde sua criação no primeiro governo FHC, até o governo Lula. Para tanto, apresentamos inicialmente uma breve descrição da reforma do Estado implementada no Brasil pelo governo FHC e a idéia de controle social que se coloca neste projeto, seguida da exposição do formato institucional e da forma de funcionamento prevista para a ANEEL a partir deste governo, dando destaque aos mecanismos de controle social previstos, especialmente audiências públicas.

Posteriormente, relatamos o estatuto destas instituições para o governo Lula, problematizando as distinções entre os diferentes governos em relação a seu desenho institucional e ao controle social previsto. Tal objetivo será cumprido através da análise de artigos de jornais, documentos oficiais e textos de representantes de ambos os governos, tendo como pano de fundo o modelo de origem e concepções dos distintos projetos políticos quanto ao lugar e aos sujeitos da política e a natureza do controle social, que se traduzem em distintos modelos de gestão de maneira mais ou menos coesa.

### **4.1 Reforma do Estado e criação das agências reguladoras no governo FHC**

Em meio ao processo de debate internacional em torno da crise e reforma do Estado, Fernando Henrique Cardoso assume a Presidência em 1995 e implementa a Reforma do Aparelho do Estado, aliada ao ajuste fiscal e a reformas econômicas orientadas para o mercado, como resposta aos seguintes fatores apontados em seu diagnóstico de crise do Estado: o agravamento da crise fiscal, a crise da forma de intervenção estatal e a crise do modelo burocrático de administração (Brasil, 1995: 15)<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Não pretendemos aqui nos ater exaustivamente ao tema de diagnósticos da crise e receitas de reforma do Estado, mas oferecer um panorama para entender de que maneira se orientou a reforma do Estado no Brasil. O tema da crise, discussão internacional e diagnósticos de reforma do Estado que predominaram no debate brasileiro foi trabalhado em minha monografia de conclusão de curso: Serafim, L. *Reforma do Estado no Brasil e controle: Uma discussão sobre o projeto de participação e controle social no caso das Agências Reguladoras no período FHC*. Monografia de Conclusão de Curso, São Carlos- SP, CECH- UFSCar, 2004.

A criação das agências reguladoras para regulação da economia, no governo FHC, está inserida em um contexto de redefinição do papel do Estado na intervenção sobre o mercado, como resposta a este diagnóstico. A redefinição do papel do Estado na intervenção sobre o mercado consiste em um dos maiores objetivos da reforma empreendida, juntamente com a redução do aparato burocrático – cujo “gigantismo” foi apontado como gerador da crise vivida desde os anos 80 – e medidas para torná-lo mais eficiente e livre de apropriações indevidas por interesses privados.

A flexibilização das ações do Estado se daria através de um conjunto de medidas inspiradas na Nova Gestão Pública (*New Public Management*), visando dar maior autonomia gerencial à administração pública, constituindo-se um movimento chamado de “agencificação” (Peci, 2004). Entre estas medidas está a criação destes órgãos reguladores com autonomia decisória em relação à Administração Direta a partir de 1996, com base no modelo institucional norte-americano (Melo, 2001), já apresentado anteriormente.

Por meio dessas reformas, o Estado passaria a concentrar sua ação na regulação da ordem econômica, garantindo a propriedade e estabelecendo contratos, ao invés de atuar diretamente na produção e provisão de bens e serviços, reduzindo, assim, sua área de ação direta. Caberia ao Estado, no âmbito dessas reformas, a “preservação da concorrência, através da regulação e fiscalização das atividades produtivas, principalmente dos serviços públicos (mas não estatais)” (Sallum, 2000). Para tanto, foi estabelecido um amplo programa de privatizações de empresas públicas, com a justificativa de diminuir gastos com o oferecimento de serviços e com a gestão destas empresas. Segundo Mattos (2004a: 121), “com as privatizações, a regulação econômica baseada em métodos administrativos de planificação da economia e de controle de preços é substituída pela regulação de falhas de mercado”, o que ampliaria os “mecanismos de defesa da concorrência e defesa do consumidor”.

Nesse contexto, o planejamento econômico é redefinido, dando origem ao “novo Estado regulador”, cuja mudança na forma de atuação como agente regulador da atividade econômica “constitui o principal elemento de transformação jurídico-institucional introduzida pelo projeto de reforma do Estado no Brasil” (idem, 125). Tal mudança é caracterizada e definida pela criação das agências reguladoras enquanto órgãos de regulação de setores da economia, especialmente de infra-estrutura e serviços públicos.

Tais órgãos são os representantes por excelência das duas principais mudanças propostas pela reforma do Estado implementada, que tratamos acima: são os órgãos criados para executar a regulação, que consiste na nova forma de intervenção do Estado sobre o mercado e são criados no formato de agências autônomas, representando a flexibilização da administração pública, com inspiração na Nova Administração Pública.

A criação destas agências acompanhou o processo de privatizações como prioridade do governo no enfrentamento da crise do Estado. Entre as privatizações iniciais dos serviços públicos monopolistas, destacam-se as dos setores de energia elétrica e comunicações, além da quebra do monopólio da Petrobrás sobre o petróleo.

A concepção de agências reguladoras tem seus princípios expressos no “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (Brasil, 1995). Neste documento, são apresentadas as principais diretrizes do governo para a reforma do Estado, enfocando especialmente a Reforma Administrativa e a introdução da chamada “Administração Pública Gerencial” em substituição ao modelo burocrático de administração, e são definidos os parâmetros que passariam a guiar a criação e o funcionamento destas novas instituições.

Para esta redefinição da atuação do Estado, partiu-se de uma distinção entre serviços exclusivos e não-exclusivos do Estado, através da divisão do aparelho estatal em quatro setores: a) Núcleo Estratégico; b) Atividades Exclusivas; c) Serviços não-Exclusivos; e d) Produção de Bens e Serviços para o Mercado (Brasil, 1995; MARE, 1997; Bresser Pereira, 1998a).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995: 41-42) define tais setores conforme reproduzimos abaixo:

#### O Núcleo Estratégico

“corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É portanto o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas”.

#### Já o setor de Atividades Exclusivas

“é o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc” (idem).

### O setor de Serviços não Exclusivos

“corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem ‘economias externas’ relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus”.

### Por fim, o setor de Produção de Bens e Serviços para o Mercado

“corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida” (Brasil, 1995: 41-42).

Assim, entre os serviços exclusivos estariam as Forças Armadas, a polícia e as agências de tributação, que constituiriam funções tradicionais do Estado segundo o então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (Bresser Pereira, 1998a; 1998b). Ainda como serviços exclusivos do Estado, mas organizações às quais o Parlamento delegaria poder, se encontrariam as Agências Executivas e as Agências Reguladoras.

As agências reguladoras, criadas para regulamentar e regular mercados, seriam dotadas de maior autonomia diante do governo em relação às outras Agências Executivas, com a justificativa de que àquelas “compete cumprir políticas de Estado, de caráter mais amplo e permanente, em defesa do cidadão, não devendo, por isso, estar subordinadas a prioridades e diretrizes de um governo específico” (Bresser Pereira, 1998b: 226). A política de Estado permanente das Agências Reguladoras refere-se à determinação dos preços que

seriam de mercado em situações em que não há mercado, ou seja, na regulação de serviços públicos monopolistas (MARE, 1997b).

Caracterizadas como autarquias sob regime especial, parte da administração pública indireta, vinculadas a um Ministério supervisor, com independência administrativa, estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira, estas passariam a ter a função de controle, fiscalização, normatização e padronização dos serviços públicos delegados, bem como de fixação, reajustamento ou homologação de suas tarifas (ANEEL: <<http://www.aneel.gov.br>>).

Tais instituições, logo que criadas, passaram a concentrar poderes não apenas de regular setores do mercado, mas de instituir regras e normas para o oferecimento de serviços públicos, e mesmo de influir ou criar políticas setoriais autonomamente, já que não estariam subordinadas aos Ministérios na tomada de decisões. Acumulariam tanto atribuições de legislar, ao definir regras e normas para o funcionamento do mercado em um setor e a maneira como deveria se dar a provisão de serviços públicos, como de aplicar e fiscalizar a execução destas regras e mesmo de avaliar e julgar a correta aplicação destas por parte das empresas do setor, definindo punições como, por exemplo, multas às empresas.

*As agências reguladoras deveriam constituir-se com o máximo de autonomia e independência em relação aos governos, além de insuladas de pressões “políticas” e lobbies de empresas. Estariam, portanto, regulando relações entre Estado, sociedade e mercado de maneira supostamente neutra, defendendo o interesse público dos “cidadãos-clientes” na prestação de serviços públicos* (Bresser Pereira, 1998a; 1998b). Nota-se aqui uma grande semelhança com o modelo norte-americano de agências reguladoras independentes (IRC), apresentado no capítulo anterior.

De acordo com artigos referentes aos primeiros anos do governo FHC, pesquisados no jornal “Folha de São Paulo”<sup>36</sup>, a implementação deste novo modelo institucional não se

---

<sup>36</sup> Pesquisamos artigos do jornal “Folha de São Paulo”, a partir da ferramenta de pesquisa online para assinantes deste jornal, que continham a expressão “agência reguladora”, no período de 1996 a 2006, com o objetivo de observar de que maneira é retratada pela imprensa a relação entre governo, sociedade, mercado e agências reguladoras neste período. Não tivemos a intenção de mapear todos os artigos existentes ou analisá-los exaustivamente, pois este não é um objetivo central à presente pesquisa, mas com o objetivo de auxiliar a contextualização do objeto e traçar sua trajetória entre os distintos governos no período estudado. Além disso, utilizamos artigos do jornal “O Estado de São Paulo” aleatórios, sem representar um esforço de pesquisa mais sistemático.

deu em meio a grandes questionamentos ou divergências, inclusive internamente à equipe de governo. Havia grande expectativa de que tais instituições fossem capazes de tomar decisões independentemente de pressões “políticas”, baseadas em critérios técnicos e com transparência<sup>37</sup>.

Inicialmente, foram criadas três agências reguladoras: a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) em 1996 e a Agência Nacional do Petróleo (ANP) em 1998, coincidindo com as prioridades estabelecidas na agenda de privatizações definida pelo governo FHC<sup>38</sup>. O modelo observado para a ANEEL e para a ANATEL foi reproduzido, de maneira geral, para as demais agências (Melo, 2001).

O funcionamento das agências seria definido, em cada caso particular, conforme os objetivos apresentados no Plano Diretor, através de um Contrato de Gestão entre a agência e o ministério supervisor respectivo. O Contrato de Gestão, além de especificar o funcionamento da agência - objetivos, metas e indicadores de qualidade -, deveria possibilitar a supervisão e a avaliação ministerial e o controle das atividades da instituição pela sociedade civil, constituindo-se como instrumento de publicização das ações destas agências (MARE, 1997b; Bresser Pereira, 1998b).

Esta concepção de controle é justificada pelo então ministro da Reforma do Estado, Bresser Pereira, como uma forma de substituir o controle de procedimentos, que seria típico do modelo burocrático e ineficiente de administração, pelo controle de metas ou resultados (Bresser Pereira, 1998b).

No modelo burocrático de controle de procedimentos, o controle se dava *a priori*, a partir da definição detalhada de procedimentos e por meio de instrumentos como auditorias no decorrer de toda a atuação da burocracia em busca de um objetivo. Os procedimentos, passos e ações a serem seguidos pela burocracia para cumprir um objetivo específico, definidos *a priori*, deveriam ser seguidos de maneira fiel, e a avaliação se dava sobre o cumprimento destes procedimentos. Já no modelo gerencial, a avaliação se daria *a*

---

<sup>37</sup> Como exemplo do tipo de questão levantada pela imprensa neste momento, ver “Especialistas afirmam que Aneel, Anatel e ANP devem ser independentes e imunes a ingerências políticas”, Folha de São Paulo, 19 de janeiro de 1998.

<sup>38</sup> Já existiam outras duas instituições classificadas como agências reguladoras autônomas: o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica, criado em 1962) e o Banco Central, criado em 1964 (Bresser Pereira: 1998b, 227).

*posteriori* em relação à atuação das burocracias, a partir do estabelecimento de metas ou objetivos, que deveriam ser cumpridos a critério dos agentes da burocracia, guiados pela lógica da eficiência. O controle consistiria em avaliar o cumprimento ou não das metas estabelecidas, com base em critérios técnicos e de eficiência, tirando a centralidade do seguimento de procedimentos rígidos que engessariam o poder de ação e resposta rápida destas instituições (Bresser Pereira, 1998b; MARE, 1997a).

A avaliação do funcionamento das agências com base no Contrato de Gestão poderia ser feita pelo ministério competente, por outros órgãos e poderes e pela sociedade, constituindo-se, segundo o então ministro, como um instrumento de controle social. A introdução desta forma de controle por metas representaria, para os propositores da reforma, uma das mudanças mais importantes da nova administração pública, ou administração pública gerencial, ao dar mais transparência, eficiência e eficácia à gestão pública (Bresser Pereira, 1998b; MARE, 1997b).

No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995: 46), são definidos como objetivos para o setor de Atividades Exclusivas:

“Transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão; o dirigente escolhido pelo Ministro segundo critérios rigorosamente profissionais, mas não necessariamente de dentro do Estado, terá ampla liberdade para administrar os recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, desde que atinja os objetivos qualitativos e quantitativos (indicadores de desempenho) previamente acordados;

- Para isto, substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle a priori dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle a posteriori dos resultados e na competição administrada.
- Fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas” (Brasil, 1995: 46 - grifo nosso).

A publicação do Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado que trata de detalhar os objetivos e funcionamento das Agências Executivas (que inclui as reguladoras e outras autarquias com atribuições exclusivas do Estado), aponta que:

“se, por um lado, o Projeto Agências Executivas propõe a ampliação da autonomia de gestão das instituições qualificadas, propõe, também, a instituição de mecanismos que possibilitem um acompanhamento efetivo e maior responsabilização dos dirigentes das instituições, não apenas com relação aos aspectos econômicos, mas, principalmente, com relação aos resultados. Nesse aspecto, além da assinatura de um Contrato de Gestão com o Ministério supervisor, as instituições candidatas à

qualificação como Agência Executiva deverão implementar ações no sentido de atender a dois pressupostos da administração gerencial: (1) compartilhamento de informações e integração dos servidores no processo de planejamento; e (2) implementação de mecanismos que garantam o fluxo de informações entre a instituição e a sociedade, numa via de mão dupla.

Nesse sentido, o Projeto Agências Executivas propõe que o acompanhamento e a avaliação das instituições sejam realizados não apenas pelo Estado - por meio do seu Núcleo Estratégico - mas também pela sociedade, introduzindo a noção de controle social da Administração Pública". (MARE, 1997: 28-29 grifos nossos).

*Percebemos, a partir do trecho reproduzido acima, que o modelo de administração pública gerencial, proposto no âmbito da reforma do Estado, aponta para a implementação de mecanismos de controle social apesar da atribuição de autonomia a estas instituições. No entanto, nestes documentos acima reproduzidos, não são detalhadas as formas para garantir o controle social destas instituições e nem deixam claro em que consistiria tal controle, dando centralidade à troca de informações entre agências e sociedade e transparência na gestão.*

Segundo Mattos (2004a; 2004b), neste processo de reconfiguração das relações entre Estado e sociedade civil, em que se insere o mercado e são criadas as agências reguladoras, temas relevantes em matéria de formação de políticas públicas passam a estar na pauta do dia da imprensa e dos meios de comunicação de massa e novos canais de circulação de poder político são constituídos. O autor afirma que:

“tal modelo teria estabelecido uma nova dinâmica política para a ação regulatória do Estado. A formulação de políticas setoriais, que antes estava restrita aos gabinetes ministeriais, aos conselhos institucionalizados no interior da burocracia estatal da Administração Direta, subordinada às decisões políticas do presidente da República e ao jogo de barganhas políticas com o Congresso, passou a ser feita de forma mais insulada por técnicos especializados, porém, supostamente aberta ao público afetado pelas normas editadas pelas agências” (Mattos, 2004b: 315-316).

Tais inovações institucionais teriam, segundo seus idealizadores, substituído as antigas burocracias ministeriais e

“antigos *lobbies* nelas incrustados por um grupo de pessoas indicadas pelo Executivo em bases de conhecimento técnico e competência administrativa e aprovadas pelo Senado. Esses ‘reguladores’ têm mandato (para proteger-se de pressões políticas indevidas) e devem, em nome do interesse público e dos consumidores (os quais estão também presentes nos conselhos consultivos), controlar a seriedade, a eficiência e a universalização dos serviços” (Cardoso, 1998: 10).

A partir da afirmação acima, fica claro que uma justificativa importante utilizada por este modelo de gestão para a introdução destas instituições no aparato de Estado foi sua independência em relação a meios não públicos ou ilegais de pressão, como *lobbies* ou influência direta e pessoal sobre a burocracia pública. Isto se daria através da nomeação de funcionários com notória capacidade técnica, indicados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado e cumprindo mandatos não coincidentes com os mandatos federais. Além da notória capacidade técnica e do insulamento em relação a pressões políticas, estes técnicos agiriam comprometidos com o interesse público, ingrediente importante para garantir o bom funcionamento das burocracias (MARE, 1997a). Vemos aqui uma coincidência na fundamentação do desenho institucional brasileiro em relação ao desenho das IRC norte-americanas, com a previsão de garantias semelhantes para o funcionamento destas em defesa do interesse público - o profissionalismo e o insulamento, tal como defendido por Majone (1999b).

Além disso, as agências se constituíram com autonomia decisória, independência financeira, e impossibilidade de recurso administrativo hierárquico de suas decisões, ou seja, os membros dos órgãos colegiados não podem ser demitidos, existe dotação orçamentária própria, desvinculada do orçamento dos ministérios e impossibilidade de revisão das decisões por membros do Poder Executivo hierarquicamente superiores. O Poder Judiciário é o responsável em última instância pelo controle da ação regulatória destas através da revisão judicial do conteúdo das normas editadas.

Portanto, estas agências teriam tornado-se um novo lócus de circulação de poder político, redefinindo as relações internas ao Poder Executivo na regulação de setores da economia e as condições de barganha política entre este e o Poder Legislativo. Ao mesmo tempo, teriam o potencial de serem assumidas como uma nova arena política de participação de atores da sociedade civil na elaboração de políticas públicas, tendo em vista a introdução de novos mecanismos de controle democrático, como consultas públicas e audiências públicas em seu desenho institucional (Mattos, 2004b).

Entretanto, Ramos (2005: 293) afirma que, ao deliberar, em última instância, sobre políticas públicas de maneira autônoma, “o grande e principal questionamento no que diz respeito às agências regulatórias brasileiras é a insatisfatória responsabilização pública destes atores. Afinal, inexistente qualquer procedimento democrático para que as ações

regulatórias sejam objeto de controle social”. Entretanto, o autor não define o que compreende como controle social.

De acordo com o autor, haveria sérias indefinições quanto à prestação de contas que tais agências devem realizar, tendo em vista o sistema múltiplo de controles, não se restringindo apenas a um órgão ou poder constituído. Em princípio, estas estariam vinculadas institucionalmente aos ministérios correspondentes. No entanto, as nomeações feitas pelo Executivo para estas agências são aprovadas pelo Senado. E o Sistema de Comissões do Congresso Nacional e o Tribunal de Contas também têm funções fiscalizadoras. Segundo Ramos, em última instância, estas são controladas pelo Legislativo, mas através de um confuso desenho institucional. Essa indefinição e falta de clareza, bem como uma possível sobreposição de responsabilidades sobre a atuação das agências poderiam levar a um vácuo de responsabilização destas, em que muitos fiscalizam de maneira fragmentada, mas nenhum órgão controla de fato, abrindo brechas a uma autonomia e discricionariedade exageradas.

Neste sentido, Paes de Paula (2005) discorda de Mattos ao apontar que, ao contrário da abertura destes espaços como arena de participação da sociedade civil, observa-se um insulamento destas instituições no processo de tomada de decisões, que é reproduzido de maneira geral na nova administração pública implementada pela aliança social-liberal. Além disso, afirma que “o funcionamento das agências reguladoras não conseguiu alcançar níveis satisfatórios de eficiência e atendimento do interesse público” (2005: 42).

Ou seja, com a justificativa de insular-se para garantir a neutralidade e a eficiência da regulação - fato já questionável em uma perspectiva de garantia da defesa do interesse público através da participação da sociedade -, tais instituições não teriam nem mesmo alcançado a eficiência desejável na regulação - o que justificaria seu insulamento.

Assim, observamos a existência de uma grande tensão entre autonomia e insulamento *versus* controle social nestas instituições no caso brasileiro. Há diversas críticas à insuficiência dos mecanismos de controle das mesmas, apesar de, por outro lado, haver indicações de uma potencialidade de transparência e participação da sociedade nas decisões inaugurada por este modelo de agências. Esta tensão já se fazia presente no debate norte-americano em torno das IRC e orientou o desenho institucional e as atribuições destas instituições, como tratamos no capítulo anterior. Parece também orientar o desenho

institucional adotado no caso brasileiro, que combina instrumentos de autonomia e delegação de poder discricionário às agências e instrumentos que supostamente garantiriam a transparência e o controle social destas instituições.

*Vimos que a preocupação com a transparência e o controle social fica no centro da discussão da reforma do Estado para distintos projetos políticos, pelo menos no que tange aos seus discursos.* No modelo gerencial esta possível falta de mecanismos que assegurem a responsabilização das ações das burocracias seria contornada ao se dar maior *autonomia e transparência* às ações em tais agências, além de garantir o “*profissionalismo*” e a defesa do interesse público por parte de seus agentes para que, ao tomar decisões, levassem em conta mais *critérios “técnicos”* que “políticos”.

Além disso, a criação de *contratos de gestão* para a avaliação periódica do desempenho de tais instituições teria representado um dos principais instrumentos de controle da atuação destas agências por parte dos ministérios e também da sociedade. E, por fim, a *multiplicidade de órgãos controladores* existentes dificultaria a influência política indevida. Ao prestar contas a diversos órgãos dos três poderes, evitar-se-ia o risco de captura política da agência por um único órgão hierarquicamente superior.

Ainda com o intuito de evitar capturas, a decisão autônoma das agências é tomada por conselhos deliberativos ou diretorias colegiadas. Para subsidiar a tomada de decisão pelos órgãos colegiados, foram instituídos *mecanismos de participação pública* distintos em cada agência. O princípio orientador da tomada de decisões é o da *publicidade* destas e exigência de *fundamentação racional e pública* do conteúdo das normas editadas (Mattos, 2004a).

Segundo Mattos, estes traços listados acima apontam para as constatações de que: a) da maneira como concebidas, tais agências constituem um novo locus de poder decisório e de definição e implementação de políticas públicas; e b) a dinâmica decisória destas é distinta da que caracteriza a ação da administração direta do Poder Executivo, devido à existência de mecanismos que institucionalizam a “participação do cidadão na definição do conteúdo da regulação” (idem, 127 - grifo nosso).

Nos documentos acima tratados não se observa com clareza a previsão de mecanismos que incluam a participação do cidadão na definição do conteúdo da regulação como afirma Mattos (2004a: 127), mas apenas formas de acompanhamento e controle a

*posteriori* das ações através da publicização e troca de informações. Compreendemos que Mattos (2004a) refere-se à previsão de consultas e audiências públicas antes da definição de atos pelas agências, que buscaremos no desenho institucional da agência e aprofundaremos em seções subseqüentes, podendo observar se e de que maneira a sociedade estaria incluída nas definições conteduais da política regulatória.

Através do estudo dos mecanismos e processos decisórios existentes nas agências reguladoras, Mattos afirma que as decisões são tomadas de maneira aberta e descentralizada. A previsão destes mecanismos criaria a possibilidade de controle direto e público da atuação das agências e quebraria os mecanismos institucionalizados de privilégio de participação e controle do conteúdo normativo por parte restrita da sociedade civil que existiam no modelo anterior às reformas (idem, 132). Assim, o novo Estado regulador inaugurado a partir da reforma do Estado nos anos 90, teria uma burocracia pública muito mais porosa e *accountable*<sup>39</sup> ao público.

Já para Ramos (2005) e Paes de Paula (2005), tais mecanismos não teriam garantido necessariamente a eficiência da regulação, e nem a responsabilização e o controle social das instituições.

*Consideramos, a partir da análise dos documentos acima citados, que a concepção de administração pública gerencial recoloca com centralidade a tensão entre técnica e política na administração pública. Nesta tensão, adota uma postura de valorização da técnica em detrimento da política, o que se reflete na busca de autonomia das burocracias em relação a pressões políticas, apresentando como mecanismo mais importante de controle social a transparência de informações e justificação de suas ações, fundamentadas em critérios técnicos e neutros, tomadas de maneira supostamente insulada de influências políticas.*

*A tensão entre técnica e política coloca também uma tensão ou incompatibilidade entre mecanismos de autonomia e mecanismos de controle de todos os tipos - legal, político e social. A supremacia da técnica em detrimento da política e a concentração de poderes e de informações privilegiadas por parte das agências reguladoras colocam como tarefa importante a adequação de mecanismos de controle sobre estas burocracias. Tais*

---

<sup>39</sup> Termo utilizado por Mattos (2004a).

*mecanismos serão construídos com base na perspectiva ou no projeto político que orienta de maneira geral o modelo construído.*

O modelo gerencial, a partir dos documentos e publicações aqui citados, parece restringir o controle social, seu escopo e atores a uma dimensão despolitizada, o que é reforçado pela ênfase na primazia da técnica e na transparência da atuação destas instituições.

#### **4.2 Controle social na perspectiva gerencialista**

A noção de controle social que fundamenta esta inovação institucional e de todo o projeto de reforma do Estado implementado nos governos FHC, foi tratada em alguns documentos oficiais e artigos acadêmicos publicados pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira.

Ao tratar a questão dos mecanismos de controle das instituições, tal proposta de reforma parte da justificativa de que a criação de “mecanismos diretos de participação” representaria uma alternativa às limitações da democracia representativa, instituindo “novas formas de controle social” (Brasil, 1995; MARE, 1997; Bresser Pereira, 1998b). Segundo Bresser Pereira, “a regra geral é a de que, sempre que for possível, o mercado deverá ser escolhido como o mecanismo de controle”, e quando se mostrar insuficiente, “a democracia direta ou controle social (...) é o mecanismo de controle mais democrático e difuso” (Bresser Pereira, 1998b: 76).

Percebe-se que, a partir desta concepção, mecanismos de controle social são colocados como residuais e acessórios do processo de regulação pelo mercado, tal como expresso nas concepções dominantes de reforma do Estado, sob influência do neoliberalismo, em que o mercado é o melhor alocador de recursos e garantidor por excelência das liberdades individuais. Assim, enfatiza-se a lógica do mercado e da eficiência em detrimento da lógica comunicativa, do convencimento, que caracterizaria uma concepção mais ampliada da política, caracterizando, portanto, uma restrição da política em nome do mercado como lógica privilegiada de ação.

O controle social restrito ganha centralidade em detrimento do ampliado, pois são enfatizados mecanismos de transparência, acesso e troca de informações sobre as políticas públicas, o funcionamento das burocracias e decisões tomadas, através dos quais é possível

que atores da sociedade acionem mecanismos de sanção contra irregularidades observadas. Apesar da dimensão da troca de informações entre Estado e sociedade em uma via de mão dupla ser mencionada, não são explorados mecanismos de partilha de poder com a sociedade.

A idéia de controle social propagada por esta concepção está fundamentada principalmente na disponibilização de informações por parte das instituições à sociedade e de mecanismos para que os cidadãos enviem sugestões, críticas e dúvidas às instituições, no entanto sem prever mecanismos de diálogo mais politizado e ampliado entre Estado e sociedade. Tal concepção reflete a ênfase na técnica em detrimento da política na administração pública.

Apesar de, em algumas citações expressas acima, a idéia de controle social ser abordada também como partilha de poder decisório sobre as políticas públicas no plano discursivo, não observamos mecanismos, no desenho institucional das agências reguladoras, que efetivamente permitam tal partilha de poder.

De acordo com Paes de Paula (2005), esta constatação poderia ser estendida ao modelo de gestão implementado pela aliança social-liberal, de maneira mais geral. A autora define três dimensões que são diferentemente enfatizadas no plano do discurso e nas práticas de gestão pelas distintas vertentes: a dimensão econômico-financeira, a institucional-administrativa e a sociopolítica. A primeira refere-se ao “âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária” (Paes de Paula, 2005: 40). A segunda “abrange os problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal”. Já a terceira dimensão “compreende problemas situados no âmbito das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos do cidadão e sua participação na gestão” (idem).

A dimensão da gestão pública chamada por Paes de Paula de sociopolítica é abordada predominantemente no plano do discurso pela vertente gerencial, sendo as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa enfatizadas na gestão como um todo, o que se reflete no lugar pouco central que a participação popular e o controle social ocupam de acordo com esta concepção (Paes de Paula, 2005: 41).

De acordo com a concepção apresentada por esta gestão, o papel da sociedade civil baseia-se numa concepção de “cidadão-cliente” (Bresser Pereira, 1998a; 1998b), não

pressupondo necessariamente a defesa de interesses públicos definidos coletivamente em um processo de diálogo, mas de indivíduos inseridos no mercado. Tal noção ameaça a idéia de interesse público que apontamos acima como central para uma concepção ampla de controle social, já que desconsidera como cidadãos aqueles que não estão inseridos no mercado, limitando o debate à lógica do mercado e à argumentação da eficiência, excluindo deste a perspectiva da garantia e ampliação de direitos e da cidadania. Limita, por conseguinte, a diversidade de sujeitos reconhecidos no debate público.

Além disso, existe uma confusão na definição dos sujeitos do controle social. Os servidores públicos, imbuídos de espírito público e comprometidos com uma nova forma de gestão, seriam os grandes defensores do interesse público nas burocracias (MARE, 1997a). Desta maneira, a participação dos próprios servidores no processo de decisão e implementação de políticas ganha mais peso do que a abertura de espaços de participação popular na gestão e é confundida com controle social (Paes de Paula, 2005). A definição dos servidores como atores privilegiados do controle social é outro fator que demonstra uma restrição da concepção de controle social proposta por este modelo quanto a seus sujeitos.

Ao dar maior centralidade à concepção de controle social que chamamos restrita em detrimento da ampliada, este projeto parece enfatizar mais a necessidade de legitimação das burocracias e do governo, bem como a eficiência da regulação e do funcionamento das burocracias. Isto sem necessariamente fortalecer espaços de debate público - tanto de interface Estado/sociedade quanto autônomos - sobre a formulação de políticas e de definição do interesse público. A democratização do Estado se encerra na transparência, disponibilidade de informações, justificação de decisões tomadas e mecanismos de consulta por parte da administração pública, e a legitimação das ações tomadas se dá através do cumprimento da legalidade e eficiência das ações.

*Assim, observamos uma sobreposição: a) da eficiência em relação à defesa do interesse público e abertura de espaços para que este se constitua e se consolide; e b) de critérios técnicos supostamente neutros, em relação a critérios políticos na definição das ações ou políticas a serem implementadas. Estas sobreposições esvaziam (em termos de inclusão de sujeitos e politização) o debate sobre políticas públicas. Vale lembrar que, mesmo sendo fundamental levar em conta a escolha de estratégias ou ações tecnicamente*

melhores ou mais eficientes, esta escolha também é orientada politicamente, com base em um objetivo orientado por um projeto de sociedade que se tem em mente na tomada da decisão. Portanto, nenhuma ou quase nenhuma escolha pode ser puramente técnica, já que traz conseqüências distintas a uma coletividade.

As agências reguladoras contariam, para o controle social proposto, com os mecanismos de divulgação de informações em páginas de Internet ou jornais, ouvidorias, consultas públicas e audiências públicas. A previsão destes mecanismos criaria, segundo Mattos (2004a: 132), a possibilidade de controle direto e público da atuação das agências e de quebra dos mecanismos institucionalizados de privilégio de participação e controle do conteúdo normativo por parte restrita da sociedade civil que existiam no modelo anterior às reformas, já que permite o diálogo entre agência e sociedade.

Não podemos desconsiderar os avanços trazidos pela reforma do Estado implementada neste sentido de publicizar ações e mecanismos de funcionamento da burocracia pública. Devemos reconhecer que esta trouxe mecanismos de transparência, accountability ou de controle social de tipo restrito, conforme nossa tipologia, para o centro da discussão da administração pública.

No entanto, é necessário qualificar estes mecanismos e a idéia de controle social que se coloca por trás deste projeto, que perde centralidade e torna-se residual frente à imposição de eficiência e à negação da lógica da política na atuação das burocracias.

Consideramos que uma noção mais ampla de controle social levaria em conta o interesse público e a democratização do Estado com partilha efetiva de poder entre Estado e sociedade na tomada de decisões, sendo insuficiente a implementação de mecanismos de controle social restrito na administração pública para efetivar a democratização do Estado.

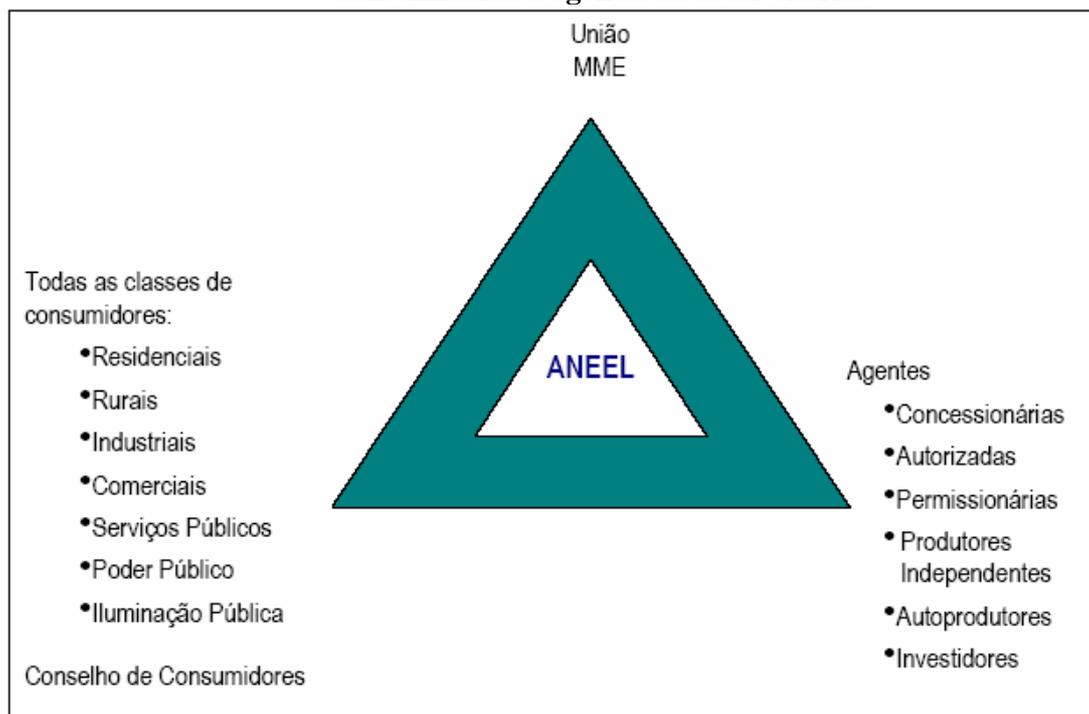
A seguir, analisaremos de que maneira estas orientações se consolidam na estrutura organizacional da ANEEL, especialmente no que tange à previsão do controle social por meio das audiências públicas - o mecanismo mais amplo de controle social previsto para estas instituições. Posteriormente analisaremos a dinâmica das audiências públicas realizadas no período estudado. Assim, poderemos avaliar qual o escopo do controle social de fato implementado nas agências reguladoras.

### 4.3 Desenho institucional da ANEEL e audiências públicas como mecanismo de controle social

A ANEEL se constitui a partir da Lei no. 9.427, de 26 de dezembro de 1996, tem sua estrutura regimental aprovada com o decreto no. 2.335, de 06 de outubro de 1997 e seu regimento interno aprovado pela Portaria no. 349 do Ministério de Minas e Energia, de 28 de novembro de 1997 <sup>40</sup>.

O objetivo geral, definido em lei para esta autarquia, trata-se de regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal, mediando demandas e relações entre governo, agentes e consumidores, conforme esboçado na figura abaixo.

**Figura 1. Posicionamento da agência em relação ao governo, consumidores e agentes do setor elétrico**

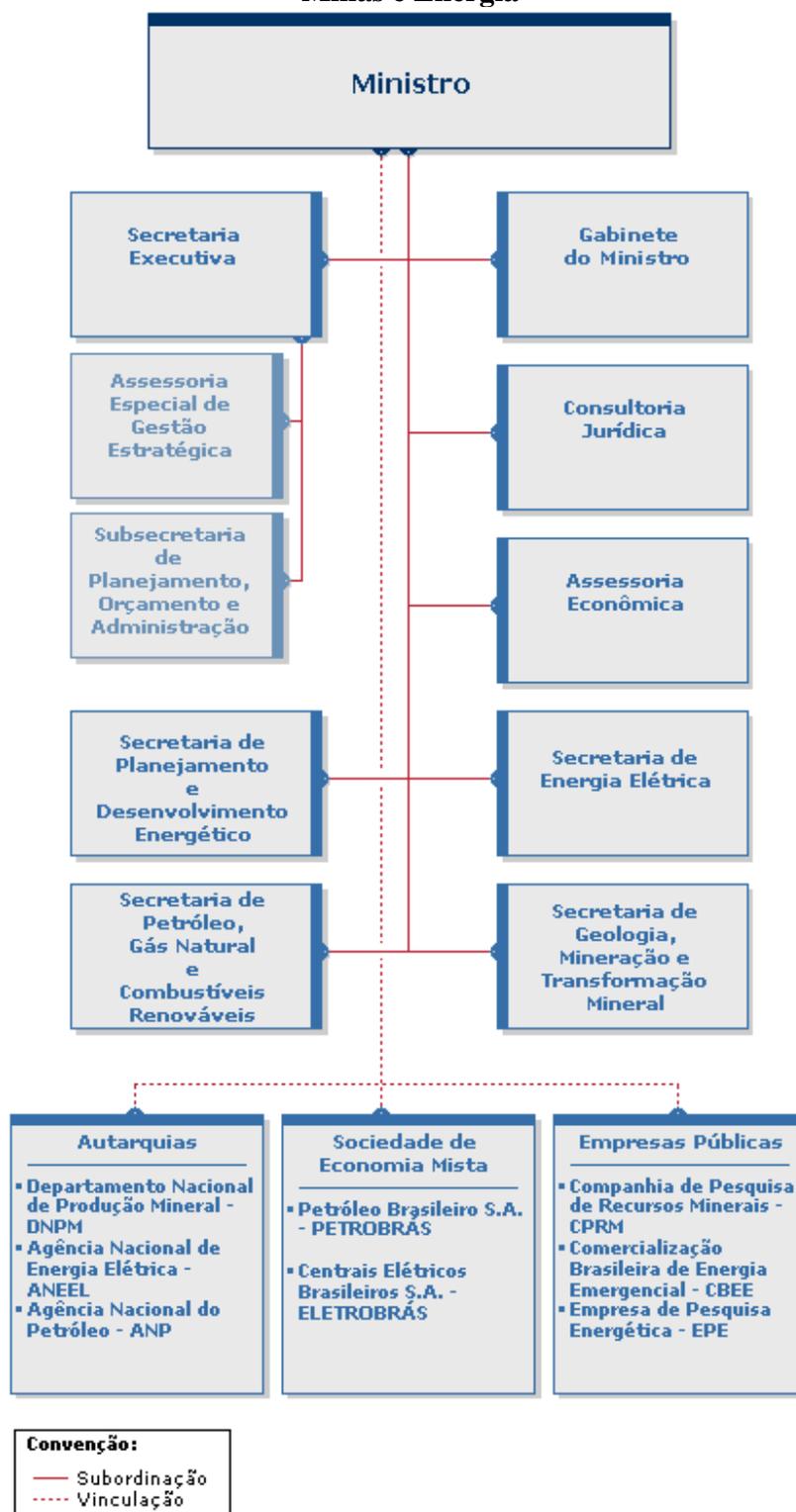


**Fonte:** ANEEL / Superintendência de Planejamento da Gestão – SPG

<sup>40</sup> Estes documentos estão disponíveis para consulta na página da Internet da ANEEL: <www.aneel.gov.br>, bem como todos os documentos referentes ao desenho institucional e ao funcionamento da agência citados no presente capítulo.

A ANEEL é vinculada ao Ministério de Minas e Energia, dispondo de autonomia administrativa e hierárquica no cumprimento de suas atribuições. O organograma abaixo reproduzido ilustra o posicionamento da agência em relação ao Ministério de Minas e Energia.

**Figura 2. Posicionamento da ANEEL na estrutura organizacional do Ministério de Minas e Energia**



Fonte: Ministério de Minas e Energia

O controle da atuação administrativa da ANEEL e de seu desempenho é realizado através de um contrato de gestão, negociado pela Diretoria com o Ministro de Minas e Energia. Este contrato deve contemplar os objetivos e metas do período em questão em um plano de ação da autarquia, levando em conta seu orçamento, bem como indicadores de desempenho e o procedimento relativo à avaliação de seu desempenho à prestação de contas de sua Diretoria.

A estrutura básica da autarquia compõe-se de: (i) diretoria; (ii) procuradoria geral e (iii) superintendências de processos organizacionais (Decreto 2.335, art. 5º)<sup>41</sup>.

A Diretoria é composta de cinco Diretores, entre eles um Diretor-Geral, nomeados pelo Presidente da República, com prévia aprovação do Senado Federal, para cumprir mandatos não coincidentes de quatro anos. Entre os Diretores, é escolhido o Diretor-Ouvidor. (Lei 9427, artigo 4º, parágrafo único).

O Diretor-Ouvidor, que tem relação mais próxima com as demandas dos consumidores e agentes do setor, tem as seguintes incumbências: zelar, diretamente ou por meio dos órgãos estaduais descentralizados e conveniados, pela qualidade do serviço público de energia elétrica e supervisionar o acompanhamento da satisfação dos agentes e dos consumidores, segundo os padrões regionais; receber, apurar e solucionar, diretamente ou por intermédio dos órgãos estaduais descentralizados e conveniados, as reclamações dos usuários de energia elétrica, por meio de processos de trabalho e decisão apropriados; coordenar as ações de proteção e defesa dos consumidores de energia elétrica, de incumbência da ANEEL; coordenar o processo de antecipação e encaminhamento das necessidades e anseios de todos os agentes envolvidos; contribuir para a implementação de mecanismos de compartilhamento com a sociedade, nos processos organizacionais ligados à regulação. O Diretor-Ouvidor é o responsável final pela cobrança da correta aplicação de medidas estabelecidas para cada agente, no atendimento às reclamações de consumidores e demais envolvidos. Para tanto, conta com o apoio da Superintendência de Mediação Administrativa Setorial.

A Diretoria delibera sobre as matérias de sua competência com, no mínimo, três votos convergentes. As matérias submetidas à deliberação da Diretoria, devidamente

---

<sup>41</sup> Toda a legislação mencionada nesta seção está disponível na página da ANEEL na Internet: [www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br)

instruídas com as informações e pareceres técnicos e jurídicos, são relatadas por um Diretor, o qual é sempre o primeiro a proferir voto. As discussões e deliberações tomadas nas reuniões da Diretoria são registradas em atas próprias, lavradas pelo Secretário-Geral e assinadas pelos Diretores. A decisão sobre matéria de relevante interesse público tem súmula publicada no Diário Oficial da União.

As reuniões que se destinem a resolver pendências entre agentes econômicos do setor de energia elétrica e entre esses e consumidores, assim como a julgar infrações à lei e aos regulamentos, podem ser públicas, a critério da Diretoria, permitida sua gravação por meios eletrônicos e assegurado aos interessados o direito de obter as respectivas transcrições. As pautas destas reuniões são previamente notificadas aos interessados e publicadas no Diário Oficial da União (art. 8º).

*De acordo com a Lei 9.427, parágrafo 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”.*

A realização de audiências públicas é regulamentada pelos artigos 13 a 18 da Resolução ANEEL n º 233, que aprova a Norma de organização da ANEEL. Segundo esta Resolução, *as audiências públicas destinam-se a recolher subsídios e informações diretamente junto aos interessados em processos decisórios que impliquem efetiva afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico e dos consumidores, decorrente de ato administrativo ou de anteprojeto de lei proposto pela ANEEL. Além de recolher subsídios e informações para o processo decisório, estas têm, como objetivos: propiciar uma abertura para que agentes e consumidores encaminhem suas opiniões ou sugestões, identificar de maneira ampla todos os aspectos relevantes à matéria em questão e dar publicidade à ação regulatória da ANEEL.*

Tais audiências podem ser conduzidas em sessões ao vivo ou em processos de intercâmbio documental. A data, local, horário e a pauta da audiência pública com sessão ao vivo, ou com processo de intercâmbio documental, com suas respectivas normas e prazos, são publicados no Diário Oficial da União, e em jornal de grande circulação no Estado onde é realizada (se descentralizada), com antecedência mínima de oito dias para a sessão ao vivo, podendo indicar-se na publicação outras informações julgadas relevantes.

Para o processo de intercâmbio documental, as informações necessárias para subsidiar a participação dos interessados e a data e horário do início e término do recebimento das contribuições também são disponibilizadas em alguns meios de comunicação, prevendo uma duração mínima de quatro dias úteis para o intercâmbio de documentos. Todas essas informações são publicizadas através da página da agência na Internet.

Para as audiências ao vivo, é necessária a presença mínima de dois diretores, entre eles o Diretor-Ouvidor e outro que preside a mesa. Em cada audiência, seja ela ao vivo ou de intercâmbio documental, há um secretário, definido pela diretoria. No caso de Intercâmbio Documental, este deve consolidar as informações trocadas em relatório específico, submetido à aprovação da Diretoria ao final do prazo de envio das contribuições. Para a modalidade ao vivo, este deve ser responsável pela feitura da ata contendo todas as informações relevantes.

As audiências ao vivo são, em geral, gravadas por meios eletrônicos, e suas transcrições disponibilizadas para consulta na página da agência na Internet ou impresso na sede da agência em Brasília. Além disso, estão também disponíveis as atas destas audiências e as contribuições recebidas para a modalidade de Intercâmbio Documental.

A participação e manifestação, nas audiências públicas ao vivo, de representantes dos agentes econômicos do setor elétrico, dos consumidores e demais interessados, depende de inscrição prévia e envio de documentos que subsidiarão as apresentações.

Além de audiências públicas, a Diretoria pode também se valer de consultas públicas em seu processo decisório. Estas estão regulamentadas ainda na Resolução ANEEL 233, artigos 19 a 21.

Consta, nestes artigos, que os atos administrativos da ANEEL podem ser submetidos a consultas públicas por deliberação da Diretoria. Estas têm o objetivo de recolher subsídios e informações dos agentes econômicos do setor elétrico e de consumidores para o processo decisório da ANEEL, de forma a identificar e ampliar os aspectos relevantes à matéria em questão. A manifestação dos interessados se faz somente por escrito, inclusive por meio eletrônico.

A consulta pública deve ser publicada no Diário Oficial da União, incluindo data e horário do início e término do recebimento das contribuições. Esta deve ter duração mínima

de quatro dias úteis. Suas principais contribuições devem ser consolidadas em súmula específica, divulgada após aprovação pela Diretoria.

#### **4.4 Agências reguladoras no governo Lula**

A posse de Lula, em janeiro de 2003, se dá com um quadro de incertezas da equipe de governo quanto ao futuro das relações entre Estado e agências reguladoras. Em entrevista ao jornal O Estado de São Paulo, a então futura Ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff, afirmou que traçar políticas é função do Estado, e não das agências, e apontou que os problemas nas relações entre estas e os Ministérios seriam seríssimos. Em relação à área de Energia, especificamente, haveria imensa instabilidade, imprecisão e lacunas<sup>42</sup>. Segundo Ramos (2005), o marco regulatório caracterizado pelas agências reguladoras, já indefinido quando de sua criação, tornou-se ainda mais indefinido e nebuloso a partir do governo Lula.

São relatados, pelo jornal “Folha de São Paulo”, especialmente em 2003 – primeiro ano do governo Lula –, declarações do próprio presidente e de ministros, referindo-se às agências como “herança maldita” e caracterizando o contexto herdado do governo anterior como a “terceirização das atividades do governo”<sup>43</sup>. Além disso, criticou-se a incapacidade destas em evitar a formação de monopólios<sup>44</sup>. Estas incertezas e indefinições geraram reações também por parte das agências, com artigos e matérias nos jornais, defendendo sua atuação das críticas e criticando o governo, que ameaçaria a independência legalmente concedida a estas<sup>45</sup>.

O grande questionamento, por parte do novo governo, se dava em torno da definição das funções específicas destas agências e das relações entre estas e os ministérios, além da prestação de contas e controle das agências. O governo pretendia limitar as ações regulatórias exclusivamente a fiscalização dos serviços, concentrando no Executivo as

---

<sup>42</sup> “Futura Ministra quer mudar Aneel e Anatel” O Estado de São Paulo, 30/01/2003 *apud* Ramos, 2005.

<sup>43</sup> “As agências reguladoras e a terceirização do governo” – Luiz Carlos Mendonça de Barros. Opinião Econômica, Folha de São Paulo, 7 de março de 2003.

<sup>44</sup> “Ministro diz que agência não impediu formação de monopólio; Schymura afirma que fenômeno é inevitável”. Folha de São Paulo, 26 de março de 2003.

<sup>45</sup> Ver matéria “Qual o futuro das agências reguladoras”, assinada por Júlio Colombi, então diretor da ANP. (O Estado de São Paulo, 6/01/2003).

iniciativas de planejamento e formulação de políticas públicas, considerando o acúmulo destas funções uma distorção no funcionamento das agências.

No mesmo período, foi criada a Secretaria de Telecomunicações no Ministério das Comunicações, com o objetivo de orientar, acompanhar e fiscalizar as atividades da ANATEL, o que gerou desconfiança por parte da imprensa<sup>46</sup>. Em diversas reportagens, observa-se a preocupação de que as agências perderiam sua autonomia, afastando, desta maneira, os investimentos para os setores de infra-estrutura regulados<sup>47</sup>.

Estas polêmicas motivaram o IDEC (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor) a realizar pesquisa avaliando o desempenho das agências reguladoras. Como resultado desta avaliação, em relação à ANEEL, criticou-se a falta de punição às empresas reguladas, o corte dos serviços aos inadimplentes e a passividade diante dos aumentos constantes de tarifas<sup>48</sup>. Tais resultados apontariam para uma possibilidade de que as agências estariam regulando mais pelo interesse das empresas do setor que em defesa do interesse dos consumidores.

Os questionamentos e críticas em torno do modelo de agências em vigor no Brasil geraram insegurança nos empresários e investidores, segundo a imprensa. Apesar da demonstração, desde o início da gestão, do interesse em modificar tal modelo e adequar a atuação das agências por parte do governo, não ficava claro quais as justificativas utilizadas para concluir que estas excediam os limites legais de suas atribuições, e nem as soluções que seriam propostas.

Neste contexto, em março de 2003 é instalado um Grupo de Trabalho Interministerial, composto de representantes

“de todos os ministérios aos quais vinculam-se agências reguladoras: Ministérios dos Transportes, da Saúde, de Minas e Energia, das Comunicações e do Meio Ambiente – ou aos quais vinculam-se órgãos ou entidades que exercem funções assemelhadas à de regulação ou fiscalização de atividades econômicas, mesmo que em formato institucional distinto do de agência, caso dos Ministérios da Fazenda (CVM e SUSEP), da Defesa (Projeto de Lei de criação da ANAC) e da Justiça (CADE).

---

<sup>46</sup> Ver “Decreto cria órgão para ‘orientar, acompanhar e fiscalizar’ atividades da agência reguladora”. Folha de São Paulo, 25 de março de 2003.

<sup>47</sup> “Interferência do Poder Executivo nas agências sofre críticas”. Folha de São Paulo, 13 de abril de 2004. Tal reportagem refere-se ao projeto de Lei, encaminhado na mesma data para a Câmara dos Deputados, que disciplinaria o funcionamento das agências reguladoras. Ver também “Governo insinua voltar a controlar preços”. Folha de São Paulo, 2 de agosto de 2004.

<sup>48</sup> “Agências têm avaliação ‘ruim’, diz pesquisa”, Folha de São Paulo, 12/03/2003.

Contou, também, com representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a quem cabe a formulação de políticas e diretrizes para a modernização do Estado, e da Advocacia-Geral da União. O Grupo também recebeu valiosa colaboração do Tribunal de Contas da União. A Subchefia da Coordenação da Ação Governamental da Casa Civil da Presidência da República também ouviu os Deputados Federais Telma de Souza, Fernando Ferro, Walter Pinheiro e Luciano Zica” (Brasil: Casa Civil, 2003: 40).

Tal GT teria os objetivos de: “(i) analisar o arranjo institucional regulatório no âmbito federal; (ii) avaliar o papel das Agências Reguladoras; e (iii) propor medidas corretivas do modelo adotado”.<sup>49</sup>

Segundo relatório deste Grupo de Trabalho,

“a criação do Grupo de Trabalho expressou as preocupações não só do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, mas de todo o Governo Federal, com relação ao adequado controle social das agências e ao papel dessas entidades na atual estrutura do Estado brasileiro, em uma economia de mercado com preponderância de empresas privadas em importantes áreas de infra-estrutura” (Brasil: Casa Civil, 2003: 04 - grifo nosso).

O relatório reafirma a necessidade de regulação econômica e a importância das agências reguladoras como instituições indispensáveis para o sucesso dos investimentos privados e a garantia da concorrência e padrões de qualidade e universalidade dos serviços públicos (idem: 05). Entretanto, critica algumas distorções do papel das agências reguladoras no Brasil, especialmente “o exercício de competências de governo pelas agências reguladoras, como a absorção da atividade de formulação de políticas públicas e do poder de outorgar e conceder serviços públicos, assim como a questão da celebração de contratos, apontadas por grande parte dos ministérios representados no Grupo de Trabalho” (idem: 24, grifo nosso).

A absorção de atividades de formulação de políticas teria se dado devido a omissão e falta de estrutura nos ministérios, que seriam os verdadeiros responsáveis pela formulação de políticas setoriais (idem: 25).

Às agências caberia “zelar pelo cumprimento dos contratos de concessão, além de fomentar a competitividade do setor, induzir à universalização de serviços, aplicar a

---

<sup>49</sup> Fonte: carta justificativa anexa ao Projeto de Lei 3337 de 2004, assinada por José Dirceu, então Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República – disponível em <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)>.

legislação relativa à fixação de tarifas e arbitrar conflitos entre o poder concedente, os concessionários e os usuários” (idem: 24).

O Grupo de Trabalho recomenda então que

“a legislação de referência das agências precisa deixar claro à sociedade que a formulação, avaliação e implementação de políticas setoriais cabe aos órgãos da administração direta. Às agências reguladoras cabe regulamentar e fiscalizar as atividades reguladas, implementando, no que lhes cabe, a política setorial. A função da agência reguladora não é cumprir a ‘política do setor definida pelo Poder Executivo’, mas sim as atribuições previstas nas respectivas leis setoriais, isto é, em suas leis de criação. Em outras palavras, cabe às agências aplicar o marco regulatório em vigor – lei, portarias, decretos, etc. - e atingir os objetivos expressos nas suas leis de criação. Por outro lado, a política setorial em sentido mais amplo, a cargo do Executivo, e a aplicação da legislação setorial e contratos são ações que, ainda que possam afetar-se reciprocamente e guardem alguma intersecção, são complementares e relativamente separadas. Assim, é fundamental criar mecanismos legais e institucionais de formulação e avaliação de políticas de governo pela administração direta, respeitando as regras estabelecidas legal e contratualmente, definindo com serenidade o papel das agências, preenchendo vácuos e lacunas institucionais. Uma vez mais, planejamento setorial não se confunde com regulação econômica” (idem, 28 - grifo nosso).

O relatório recomenda também que se fortaleçam os órgãos formuladores de políticas setoriais, sobretudo instâncias colegiadas tal como o Conselho Nacional de Política Energética, atrelado ao Ministério de Minas e Energia. Para garantir a credibilidade das políticas ali formuladas, é recomendado que as empresas concessionárias dos serviços de energia elétrica não possam participar das reuniões em que sejam deliberadas tais políticas (idem, 30).

Além disso, o relatório aponta uma inadequação da composição dos quadros de pessoal nas agências, e recomenda que haja políticas para tal. A maioria dos técnicos atuantes nestas agências à época trabalhava em regime de contratos temporários.

Outro aspecto bastante trabalhado no relatório é a necessidade de ampliação e aprimoramento dos instrumentos de controle social existentes. Segundo o relatório,

“um exemplo da inadequação atual dos mecanismos existentes pode ser identificado no processo de consulta pública. Na maioria dos casos, as agências respondem às consultas sem a devida fundamentação ou simplesmente não respondem os questionamentos. No decorrer dos trabalhos do Grupo, também se identificou que, na prática, os ministérios não estariam utilizando mecanismos efetivos para a aferição do grau de eficiência da utilização dos recursos financeiros e orçamentários atribuídos às agências.

O Grupo de Trabalho diagnosticou de forma clara que os órgãos reguladores devem ser mais transparentes e acessíveis aos controles do Congresso Nacional, do Poder Executivo e da sociedade, com a implementação efetiva de instrumentos disponíveis na legislação, propostos pelos ministérios e idealizados pelos estudiosos do tema. Evidenciou-se, portanto, que o estabelecimento de mecanismos de prestação de contas deve ser priorizado” (Brasil: Casa Civil, 2003: 26, grifo nosso).

É recomendado, como passo imprescindível para se avançar no controle social destas agências, a prestação regular de contas do Diretor-Geral das agências ao Congresso Nacional. O Poder Judiciário continuaria verificando a adequação das regulamentações e decisões dos agentes reguladores à legislação em vigor (*idem*, 31).

O relatório recomenda, em seguida, a implantação de outros instrumentos para ampliar o controle social, tal qual segue:

- “utilização de consultas públicas como procedimento padrão acerca da edição de normativos, com a publicação de notas explicativas e com o devido tempo hábil para a manifestação dos interessados;
- garantia às entidades de defesa do consumidor/usuários a prerrogativa de indicar um representante de saber notório (*expert*) para acompanhar os processos de consulta pública, financiada pela agência na medida da disponibilidade orçamentária;
- divulgação na Internet de dados e legislação do setor regulado;
- existência de canais institucionalizados (postos de atendimento, telefone de acesso gratuito, contatos para envio de fax e cartas, etc.) para a consulta pelos usuários dos serviços;
- divulgação de informações sobre a atuação da própria agência reguladora;
- aprovação de balanços sociais por meio de auditores independentes;
- relatórios para os ministérios a que estão vinculados” (*idem*: 31-32).

Soma-se, aos mecanismos acima reproduzidos, a recomendação à institucionalização de contratos de gestão ou desempenho como instrumentos de transparência, controle/monitoramento da atuação administrativa das agências e de avaliação de seu desempenho, contendo parâmetros e indicadores para esta avaliação. Poderiam contribuir para o acompanhamento da implementação de “metas de transparência”, tais como os prazos para estabelecimento de ouvidorias, consulta pública padronizada, e periodicidade dos relatórios a serem enviados ao Congresso (p. 33).

Reportagem de abril de 2004, publicada pelo jornal Folha de São Paulo, relata que José Dirceu teria afirmado que “as agências deverão zelar pelo cumprimento dos contratos, fomentar a competitividade, induzir à universalização dos serviços, aplicar a legislação relativa à fixação de tarifas e arbitrar conflitos entre o poder concedente (governo), os

concessionários e usuários”. O modelo de agências, herdado do governo Fernando Henrique Cardoso, teria sido concebido “de forma incompleta e até mesmo improvisada”.

Dirceu teria afirmado que uma nova lei seria necessária em razão da “precariedade dos instrumentos” das agências e do “insuficiente nível de qualidade da regulação no governo federal”. O Ministro teria afirmado que o poder concedente deveria voltar a ser conferido aos ministérios, garantindo-se às agências as atividades de regulação e fiscalização, a operacionalização dos procedimentos licitatórios e as atividades relativas às autorizações de exploração de serviços em regime privado<sup>50</sup>.

O relatório do Grupo de Trabalho Interministerial foi discutido no âmbito do Comitê Executivo da Câmara de Políticas de Infra-Estrutura e da Câmara de Política Econômica, dando origem a um projeto de lei (PL 3337/2004), encaminhado à Câmara em abril de 2004.

A mudança mais significativa contida neste PL se dá no sentido de estabelecer uma fronteira clara entre formulação de políticas setoriais e regulação econômica, definido assim as atribuições dos Ministérios e das agências, tal como sugerido no relatório do GT Interministerial, descrito acima. O poder de outorga de concessões, permissões e autorizações para exploração de serviços públicos volta a ser competência dos Ministérios respectivos, deixando às agências as competências de promover processos licitatórios. No entanto, os Ministérios poderiam, a seu critério, delegar tais atribuições às agências.

Aqui observamos o resgate, pelo GT, do argumento da separação clara entre o planejamento e a execução das políticas, restringindo o primeiro ao núcleo estratégico do Estado e o segundo às agências autônomas. Apesar de reconhecer a necessidade de implementação de controles, tanto por parte dos poderes constituídos quanto da sociedade, sobre a atuação destas instituições, tal argumento expresso pelo GT parece apresentar como fundamentação a separação entre técnica e política na administração pública. E, como consequência, poderá oferecer o risco de, com base na diferenciação entre lógicas política e técnica, justificar a inexistência ou redução de controles destas burocracias, especialmente de tipo político e social.

O relatório do GT e o Projeto de Lei resultante argumentam com base em dois critérios de matrizes muito distintas e que parecem difíceis de conciliar, podendo chocar-se

---

<sup>50</sup> “Modelo de FHC era incompleto, diz Dirceu”, Folha de São Paulo, 13 de abril de 2004.

na concretização de medidas práticas: a separação entre técnica e política, que tende a reduzir o espaço da política, e maior controle social, que pressupõe, para sua ampliação, uma concepção também ampliada da política e seus sujeitos. Parecem confundir, como já apresenta Pacheco, controle social com controle hierárquico (Pacheco, 2006), já que primam pela centralização do poder decisório no âmbito dos ministérios e não sua abertura e partilha com a sociedade.

O objetivo principal do projeto é constituir uma “Lei Geral” das Agências Reguladoras, tornando comum a todas as agências um formato institucional padrão, com mandatos não-coincidentes da diretoria em relação à presidência, com contrato de gestão, mecanismos de prestação de contas através da exigência de relatórios semestral e anual e mecanismos de responsabilização, como audiências públicas e consultas públicas<sup>51</sup>. Além disso, objetiva estabelecer uma relação mais próxima entre agências e órgãos de defesa do consumidor – garante o direito de que estes acompanhem mais de perto os processos de consultas públicas – e entre agência e usuários/empresas, uniformizando o mecanismo de Ouvidoria e o cargo de Diretor-Ouvidor.

De fato, tal projeto não propõe mudanças drásticas na essência do modelo de agências reguladoras existente. A missão das agências permaneceu sendo a de implementar políticas e fiscalizar as ações das empresas reguladas. Além disso, permaneceu também o princípio de que são órgãos vinculados ao Estado, e não sujeitos ao governo, e por isso não poderiam estar subordinados aos ministérios, mas cumprindo as políticas definidas no âmbito destes em conformidade com a lei.

Apesar de não representar mudanças drásticas no modelo de agências, os comentários e justificativas presentes em carta justificativa anexa a este projeto de lei, assinados por José Dirceu, então Ministro Chefe da Casa Civil, demarcam as preocupações e intenções do governo – ou desta vertente dentro do governo – com relação às agências.

Na carta mencionada, Dirceu expressa a preocupação do governo com o “rigor na delimitação de seus poderes, controle mais eficaz de suas atuações pelos órgãos especializados do Congresso” e busca ampliar “a legitimidade do exercício da função regulatória pelas Agências Reguladoras, de sorte a evitar que elas, pelo excessivo grau de

---

<sup>51</sup> A ANEEL já se enquadrava no formato proposto pelo governo, diferentemente das outras agências reguladoras. Este modelo padronizaria as agências em um formato semelhante ao já adotado pela ANEEL.

insulamento, possam tornar-se facilmente capturáveis, ou que se distanciem do objetivo maior de atender ao interesse público e dos consumidores e usuários”.

Dirceu afirma que o modelo existente contém ambigüidades sobre o papel e condições de funcionamento dessas entidades. No entanto, estas seriam indispensáveis para a atração de investimentos privados e para a redução do “risco de captura” do processo regulatório por grupos de interesse. Neste sentido, o governo estaria se esforçando para fortalecer as agências e ultrapassar as distorções ou insuficiências existentes.

A grande distorção apontada na carta é o exercício de competências de governo por tais agências, “como a absorção da atividade de formulação de políticas públicas e do poder de outorgar e conceder serviços públicos”. O caso da energia elétrica é apontado como o único em que estas questões já foram resolvidas (lei 10.848 de 15 de março de 2004). A função das agências seria, de acordo com Dirceu, “regulamentar e fiscalizar as atividades reguladas, implementando, no que lhes toca, a política setorial”. Tal projeto busca justamente corrigir esta distorção, redefinindo o papel das agências e dos Ministérios, como já descrito acima.

Segundo o jornal Folha de São Paulo, tal projeto de Lei seria uma vitória de Palocci (Antônio Palocci Filho, então Ministro da Fazenda) sobre Dirceu<sup>52</sup>, relatando divergências internas à equipe de governo. A reportagem diz que o projeto de lei com as regras para as agências reguladoras não trazia “novidade capaz de afugentar investidores – risco real nos sete meses em que o tema esteve parado na Casa Civil”. O projeto de Lei, apresentado em abril de 2004 já teria sido anunciado por Dirceu em setembro de 2003, e, “apesar de uma pitada de controle social aqui e de metas para agências ali”, o projeto se assemelharia muito com a proposta de 2003.

O que se colocava por trás deste processo, segundo o jornal, é que havia sérias divergências entre Dirceu e Palocci, aquele avaliaria que este seria “por demais simpático ao mercado”, desejando, ao contrário, “imprimir uma linha mais ‘intervencionista’ (...) à proposta”. No entanto, a proposta chegaria com uma linha menos intervencionista e garantindo, de certa forma, a autonomia e a estabilidade das agências para atrair investimentos externos, a pedido de Palocci<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> “Proposta é vitória de Palocci sobre Dirceu”. Folha de São Paulo, 13 de abril de 2004.

<sup>53</sup> “Projeto mantém a estabilidade de presidentes e diretores de entidades, mas propõe o controle do repasse de verbas - Governo quer metas para agência reguladora”. Folha de São Paulo, 13 de abril de 2004.

Durante todo o governo Lula, severas críticas em torno do funcionamento das agências foram publicadas em jornais. Estas se dão em relação à postura do governo, de tentativas de centralização das decisões nos ministérios e intervenções nas agências, e, por conseguinte, perda de autonomia destas, além de críticas sobre a capacidade de regulação e defesa do interesse público destas instituições e quanto ao trânsito de funcionários das agências para empresas reguladas<sup>54</sup>.

Por exemplo, Maria Inês Dolci, colunista da Folha de São Paulo<sup>55</sup>, afirma que “a Aneel preocupa-se muito mais em repor as perdas (alegadas) das concessionárias de energia do que em exigir, por exemplo, que os consumidores de baixa renda tenham seus direitos respeitados, pagando tarifas que sejam condizentes com sua situação socioeconômica”. Ou seja, coloca-se a questão da defesa dos direitos ao acesso universal à energia elétrica, que não seriam defendidos pela agência.

Além disso, em relação à defesa dos consumidores e espaço para que estes explicitem demandas, afirma que a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) “é mais jovem, foi criada em 2000, e, por sorte, destoa das demais citadas pois tem reuniões periódicas, mesmo que consultivas, com vários atores envolvidos em sua área, dentre os quais a defesa do consumidor. Sim, porque a Anatel, por exemplo, pouco ou quase nada faz pelos consumidores de telefonia fixa ou móvel, exceto nas últimas semanas, quando decidiu publicar o ranking das campeãs em reclamações”.

Uma pesquisa realizada pela Amcham (Câmara Americana de Comércio) em 2005, aponta que, para 86% dos agentes do mercado de telecomunicações, a ANATEL seria um órgão que sofreria freqüentes interferências políticas, “quando deveria, de acordo como que prevê a lei, primar pelo rigor técnico”. A interferência “política” na agência partiria principalmente dos ministérios das Comunicações e Planejamento.

Para 60,3% dos entrevistados, seriam “freqüentes as situações de duplicidade de funções ou de invasão de competência entre a Anatel e o Ministério das Comunicações”. Os serviços da agência teriam piorado também, já que “em 2004, 66% acreditavam que a Anatel ‘geralmente’ protegia os direitos dos usuários das telecomunicações (pessoas físicas

---

<sup>54</sup> Sobre o último, ver: “Indicação para a Eletronorte será avaliada pelo Conselho de Ética Pública; ministério não vê conflito de interesses - Funcionário da Aneel é nomeado para elétrica”. Folha de São Paulo, 08 de outubro de 2005.

<sup>55</sup> “Agências desreguladas”. Folha de São Paulo, 29 de março de 2005.

ou jurídicas). Neste ano, apenas 38% pensam assim. Os que diziam acreditar que essa proteção se efetivava ‘raramente’ eram 21% em 2004 – hoje são 50%”<sup>56</sup>.

A pressão do governo federal sobre as agências gerou manifestações públicas de insatisfação por parte da Fiesp (Federação de Indústrias do Estado de São Paulo), com a preocupação de que houvesse esvaziamento do poder das agências por parte do governo, e também da ABAR<sup>57</sup> (Associação Brasileira das Agências de Regulação), ressaltando a autonomia como pressuposto básico para o funcionamento das agências. Tais manifestações tiveram o apoio de empresários de grupos transnacionais, que apontavam que este clima de desentendimento entre governo e agências poderia ocasionar fuga dos investidores externos<sup>58</sup>.

Observamos, portanto, que o funcionamento de tais agências recebeu críticas de duas categorias claras e antagônicas: por um lado, a crítica de que teriam demasiada autonomia e baixo grau de controle social, correndo risco de capturas indevidas por empresas reguladas e não defendendo o interesse público. Tal crítica tinha como maior representante no debate o próprio governo e órgãos de defesa do consumidor. Já a segunda categoria de críticas direcionava-se ao excesso de influências políticas em instituições que deveriam primar pela neutralidade, e o risco de afugentar investidores ao definir novas regras de controle sobre estas instituições. Esta crítica era defendida por setores da indústria e por representantes das próprias agências, além de ressoar também internamente ao governo, conforme já mencionamos a partir de reportagens pesquisadas. Ambas parecem refletir fielmente a tensão entre técnica e política que permeia tais agências desde sua origem e também no contexto brasileiro.

Não foram concretizadas, no governo Lula, mudanças substantivas no modelo de agências. Nem mesmo o projeto de lei mencionado, que tampouco propõe mudanças

---

<sup>56</sup> “Anatel sofre ação política, diz estudo”. Folha de São Paulo, 05 de outubro de 2005.

<sup>57</sup> Segundo consta em página oficial na Internet, “A ABAR - Associação Brasileira de Agências de Regulação é uma entidade de direito privado, criada em 08 de Abril de 1999, sob a forma de associação civil, sem fins lucrativos e apartidária, cujos associados são as Agências de Regulação existentes no país, de nível federal, estadual e municipal. A Associação Brasileira de Agências Reguladoras é uma entidade que tem como associadas as Agências de Regulação existentes em todo Brasil, criada sob forma de associação civil que não visa lucros, apartidária e sem fins políticos. Seu objetivo é contribuir para o avanço e consolidação das atividades de regulação em todo Brasil, permitindo a troca de experiências, a promoção de critérios uniformes para problemas semelhantes e a preservação de interesse público amplo. E também promover a mútua colaboração entre as associadas e os poderes públicos, na busca do aprimoramento da regulação e da capacidade técnica” (fonte: [www.abar.org.br](http://www.abar.org.br)).

<sup>58</sup> “Agências fazem ato contra o governo”. Folha de São Paulo, 06/05/2003.

drásticas ao modelo, foi submetido a apreciação e aprovação em Plenário na Câmara. As ações mais concretas implementadas estão contidas nas leis 10.871, de 2004 e 11.292, de 2006, que buscam a formação de quadros de pessoal qualificado para as agências, padronizando cargos e salários. Neste mesmo ano de 2004, foi aprovada a realização de concursos públicos para compor os cargos destas agências<sup>59</sup>.

#### **4.5 Controle social das agências reguladoras no governo Lula**

Lula vence as eleições presidenciais em 2002 com um programa relacionado a um projeto político que vinha se diferenciando historicamente da vertente gerencial, como discutido anteriormente. Considerando-se defensora de uma outra concepção de democracia, esta vertente já havia implementado, em nível local, experiências bastante reconhecidas de participação e deliberação, como os orçamentos participativos.

Em nível federal, após sua eleição, o governo Lula estabeleceu que o diálogo político com a sociedade, especialmente com os movimentos sociais, seria sistemático e permanente, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República. “Trata-se de um novo método de governar, que amplia os espaços da participação democrática, valoriza o diálogo e a busca de soluções consensuais” (“Em Questão”: publicação do Governo Federal, Nº. 139. Brasília, 09 de janeiro de 2004. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/emquestao/>> acesso em 10/04/2006).

No que concerne às agências reguladoras, observamos que, como já descrito acima, apesar de não lograr em ações concretas, o governo apresentou um projeto de Lei cujos objetivos apontariam para a delimitação clara das funções das agências em primeiro lugar, e o aumento e aprimoramento de mecanismos de controle social para tais instituições, definindo seu escopo e mecanismos de prestação de contas e controle.

Tal projeto tem como objetivo padronizar o formato das agências existentes, não se diferenciando, no que tange ao controle social, do formato já adotado especificamente pela ANEEL desde sua criação.

---

<sup>59</sup> Vale ressaltar que, no governo anterior, já haviam sido realizados concursos, cujos aprovados não foram chamados devido a uma liminar que suspendia os artigos da legislação que tratavam da forma de contratação de pessoal, resultado de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo PT e por outros partidos de oposição (PC do B, PSB e PDT) em 2000. O tema da ação é que a lei previa que funcionários das agências fossem contratados como empregados públicos, e não servidores, ou seja, não teriam estabilidade.

Certamente, a tentativa de padronização dos mecanismos de prestação de contas e transparência é um avanço para o marco legal brasileiro, não podendo ser descartado, e também representa uma clara preocupação deste governo com o controle da atuação destes atores. No entanto, o que se observa em tal projeto são propostas de controle social que remetem e se restringem à transparência das ações das agências, através da publicação sistemática de documentos, consultas públicas e audiências públicas que precedem decisões sobre matérias específicas e a existência de um Diretor-Ouvidor, que deveria apurar queixas ou denúncias de consumidores e respondê-las. *Desta maneira, apesar de criticarem a baixa permeabilidade das agências, os representantes deste governo não apresentaram medidas que transcendam a idéia de controle social restrito, baseado em transparência das ações e acesso a informações.*

Ainda, ao tentar reduzir o poder das agências, devolvendo aos ministérios o poder de escolher se delegam ou não a estas o poder de outorga e concessão de serviços públicos e da formulação de algumas políticas, tal governo não parece ter um modelo alternativo para o funcionamento de tais instituições. *Reforça a idéia de recentralização no poder Executivo destas incumbências, deixando as agências mais suscetíveis às decisões do governo, sem introduzir formas de controle social ampliado sobre estas.*

*Ao apresentar uma tentativa de recentralização do controle nos ministérios e não aprofundar os mecanismos de controle social, tal governo confunde controle social com controle hierárquico, restringindo seus sujeitos ao sistema político representativo.* Tal confusão de tipos de controle não se dá neste governo apenas para o caso das agências, mas para toda a administração pública, como aponta Paes de Paula (2005). Esta confusão não contribui para a ampliação do controle social, que permanece residual e restrito no que tange a seus sujeitos e politização.

Segundo Paes de Paula (2005), é nítida a dificuldade de tradução e continuidade de práticas de gestão participativa e de controle social exercidas em experiências locais para o nível federal, bem como sua generalização para compor um modelo de gestão mais coeso e que possa refletir o projeto político de que se diz defensor.

Observa-se, ainda segundo a autora, no que tange às práticas administrativas no governo Lula, uma continuidade de práticas gerencialistas, inauguradas no governo anterior

e criticadas pela vertente societal, que se reflete também na restrição da concepção de controle social proposta.

De maneira sintética, temos que o projeto democrático-participativo ou vertente societal (Paes de Paula, 2005) não se colocou historicamente a tarefa de pensar em um modelo de reforma do Estado alternativo ao modelo implementado pela vertente gerencialista. Ao assumir a presidência em 2003, enfrentou sérias dificuldades e indefinições, não oferecendo respostas que trouxessem ao âmbito nacional práticas participativas mais amplas como as que já existiam no nível local, em experiências como os orçamentos participativos.

Para o caso específico das agências reguladoras, a partir da análise do modelo paradigmático norte-americano, há questões políticas que se colocam na relação de regulação do mercado pelo Estado com base na *expertise* e na neutralidade, havendo uma predominância da concepção de supremacia da técnica em relação à política. Compreendemos, com estas questões em mente, que o próprio modelo de agências reguladoras e o contexto de regulação de serviços públicos na esfera do mercado constituem um obstáculo importante para viabilizar formas de controle social mais amplas, com partilha efetiva de poder. Nas agências reguladoras, a tomada de decisões deveria ser tecnicamente embasada, não podendo sofrer “influências políticas”, como foi amplamente divulgado pela mídia. Ou seja, mecanismos de participação e controle social mais amplos poderiam ameaçar a “neutralidade” de tais instituições, resguardada pelos critérios técnicos.

Apesar disso, não podemos ignorar que houve um maior reconhecimento no governo Lula, por uma vertente encabeçada por José Dirceu e Dilma Rousseff, da possibilidade de haver espaço para a política nestas instituições, ao propor que estas sejam controladas politicamente (mesmo que hierarquicamente) e que não acumulem funções de formulação de políticas - incumbência dos governos eleitos democraticamente.

Ao mesmo tempo, tal governo teve de lidar com a justificativa de que tais instituições deveriam ser autônomas e legitimadas pela técnica como orientadora de suas ações tendo em vista o tipo específico de suas atribuições. Este argumento foi amplamente utilizado pela mídia e pelos investidores e presente dentro do próprio governo, e oferece riscos à possibilidade do controle social sobre tais instituições, seja através de mecanismos restritos ou, principalmente, amplos.

A introdução de uma concepção de controle social mais amplo na agenda e no debate públicos e na prática enfrenta, portanto, diversas dificuldades. Estas se dão tanto *no nível da cultura predominante de supremacia da técnica e restrição da política* na administração pública quanto *no nível do modelo institucional base das agências*, que restringe controles mais amplos no que tange a sua politização e sujeitos e, por fim, a *dificuldade de traduzir projetos políticos em práticas e modelos de gestão coesos*.

\*\*\*

Entendemos, a partir dos documentos analisados até o momento, que as formas de controle social propostas para as agências reguladoras em ambos os governos não parecem garantir o envolvimento de uma ampla diversidade de atores da sociedade de maneira qualificada e capaz de garantir a defesa do interesse público.

Isto pode ser decorrência de diversos fatores além do desenho institucional propriamente, tais como: a qualidade das informações divulgadas e os meios utilizados para isso; à maneira como se conduzem as audiências públicas; à sobreposição da linguagem técnica em documentos e audiências; à referência ao cidadão no âmbito do mercado, como cidadão-cliente, excluindo do debate a defesa de direitos, especialmente neste caso o direito ao acesso a serviços básicos, com qualidade e tarifas justas; ao espaço reservado ao debate com ampla participação da sociedade em audiências; etc.

As possibilidades existentes de participação podem reforçar as perversidades criticadas quando tratamos do conceito de controle social, pois, mesmo supondo que o conselho diretor das agências leve em conta as contribuições de consumidores individuais ou organizações da sociedade civil em geral, não significa que tais contribuições sejam em defesa do interesse público, especialmente porque a participação é bastante restrita, com base em indivíduos na lógica do mercado. Mesmo o governo Lula, ao se colocar como representante do projeto político democrático-participativo parece não dar conta destas possíveis perversidades em seu modelo de controle social, reforçando as desigualdades já existentes.

Na continuidade do trabalho, obteremos mais subsídios concretos para discutir tais questões, ao observar a dinâmica da participação da sociedade nas audiências públicas realizadas na ANEEL em ambos os governos. Buscamos mapear quem são os atores a

participar destas audiências, suas motivações, de que maneira se dá a participação destes, quais os interesses defendidos, etc. Poderemos discutir, com base em referências empíricas, o escopo do controle social realizado a partir das audiências públicas nestas instituições no período estudado, bem como suas limitações.

## **Capítulo V. A dinâmica de participação da sociedade no processo decisório da ANEEL: audiências públicas**

No presente capítulo, mapearemos e analisaremos as audiências públicas realizadas na ANEEL durante o período estudado, classificando-as e agrupando-as por temas e apresentando de que maneira se dá a dinâmica de participação de atores da sociedade civil neste espaço e sua interação com a Agência. Buscamos problematizar, a partir dos dados coletados, qual a possibilidade de se pensar em controle social para estas instituições, sua efetividade, potencialidades e limites.

A construção das práticas de controle social neste contexto enfrenta o desafio de confrontar, no embate público, o mercado e sua respectiva lógica. Questionamos qual o controle social possível e desejável neste novo contexto, com seus atores e lógica específicos.

### **5.1. Audiências públicas por temas e modalidades no período estudado**

Assim como estabelecido nas leis descritas no capítulo anterior, a realização de audiências públicas na ANEEL deve preceder o processo decisório que implicar a afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores. Estas se destinam a recolher subsídios e informações diretamente junto aos interessados em processos decisórios e propiciar uma abertura para que agentes e consumidores encaminhem suas opiniões ou sugestões, identificar de maneira ampla todos os aspectos relevantes à matéria em questão e dar publicidade à ação regulatória da ANEEL (<[www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br)>).

Para os objetivos da presente pesquisa, escolhemos as audiências públicas como objeto de análise empírica por se tratar do mecanismo de maior abertura à participação presencial da sociedade previsto para o controle social da ANEEL. Buscamos mapear os atores presentes e suas intervenções, bem como a dinâmica de funcionamento destas audiências, seus limites e potencialidades no que tange ao escopo do controle social, conforme a tipologia proposta neste trabalho.

Tal como a ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações), a ANEEL também conta com o mecanismo de *Consultas Públicas* para obter subsídios junto aos atores interessados no processo decisório. No entanto, este mecanismo não prevê espaços

de debate presencial e é utilizado na ANEEL em menor medida do que as audiências públicas. Consiste no envio por escrito, via Internet, de contribuições geralmente técnicas sobre um tema proposto pela agência. Por isso, nossa análise se voltará às audiências públicas.

Antes de nos focarmos nas audiências públicas, no entanto, vale apresentarmos a quantidade de consultas públicas realizadas no período e o número de contribuições recebidas, classificadas por tipo de ator.

**Tabela 1. Consultas Públicas realizadas pela ANEEL e contribuições recebidas no período de 1998 a 2005.**

Ano	Nº de consultas	Nº de contribuições recebidas	Contribuições por setor			
			Empresas do setor	Outras empresas	Consultoria/advocacia	Órgãos públicos
1998	10	0	0	0	0	0
1999	5*	0	0	0	0	0
2000	1**	14	9	1	4	0
2001	0	0	0	0	0	0
2002	0	0	0	0	0	0
2003	7	48	45	2	0	1
2004	4	28	27	0	1	0
2005	6	56	56	0	0	0
Total	33	146	137	3	5	1

**Fonte:** elaboração própria a partir de dados disponibilizados pela ANEEL ([www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br))

\* Uma destas Consultas realizada com a ANATEL.

\*\* Consulta realizada com a ANATEL.

Conforme observamos, as consultas públicas são pouco utilizadas pela Agência, em um total de 33 consultas no período estudado. Sua visibilidade parece baixa no início, pois apenas a partir do ano de 2000 a Agência passa a receber contribuições. A baixa participação de uma diversidade maior de atores pode se dever a três fatores: primeiro, as consultas públicas realizadas tratam de temas tecnicamente complexos; segundo, o mecanismo é pouco acessível, sendo as contribuições enviadas apenas via Internet; e, terceiro, tal mecanismo foi menos divulgado e utilizado pela Agência.

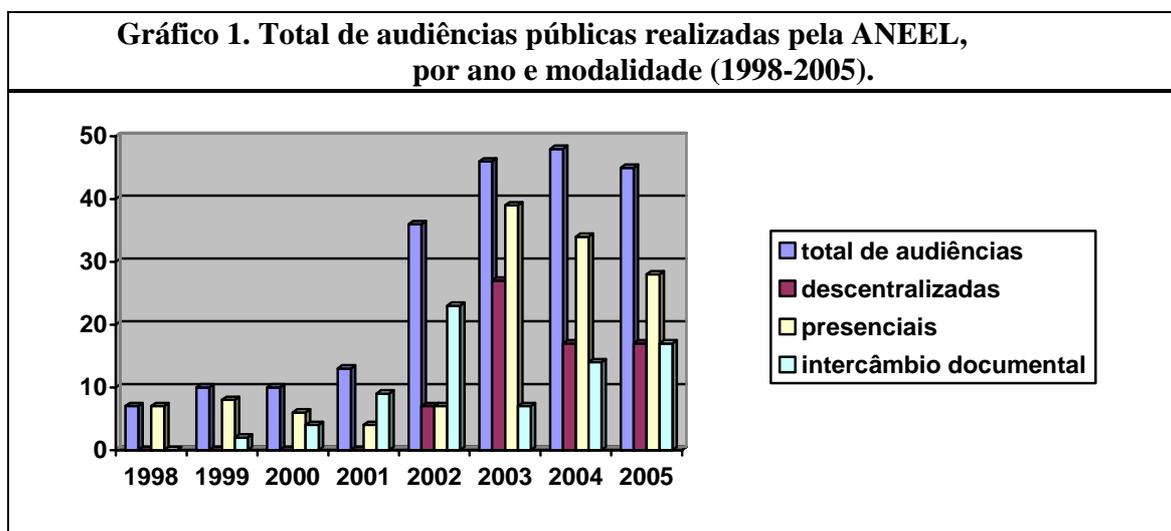
É possível observar também, a partir dos dados acima apresentados, uma forte predominância de contribuições de empresas do setor de energia elétrica entre as contribuições recebidas. Tendo em vista o formato previsto para as consultas, seus temas e os atores que enviam contribuições, colocamos a hipótese de que estas trazem questões e

linguagem extremamente técnicas, dificultando o acesso de uma diversidade maior de atores (incluindo não-especialistas), além da já apontada dificuldade de acesso devido ao meio utilizado<sup>60</sup>.

Não analisamos as contribuições recebidas e nem propomos aqui uma tipologia dos temas das consultas, passando à análise das audiências públicas, que nos parecem oferecer maiores possibilidades de observar uma diversidade maior de atores contribuindo e interagindo, tendo em vista seu caráter presencial e muitas vezes descentralizado.

Apresentamos a seguir um breve levantamento das audiências públicas ocorridas na Agência a cada ano, a partir de 1998 - ano em que estas começam a ser realizadas - até o final de 2005, classificadas por temas semelhantes.

De 1998 a 2005, foram realizadas 214 audiências públicas na ANEEL, entre as modalidades “presencial”, de “intercâmbio documental” ou de “apresentação”. Em 1998, foram 7 audiências públicas; em 1999, 10; em 2000, 10; em 2001, 13; em 2002, 36; em 2003, 46; em 2004, 48 e em 2005, 45, como ilustra o gráfico abaixo.



Fonte: elaboração própria, a partir de dados disponíveis em <[www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br)>.

A partir dos dados apresentados, verificamos que houve um crescimento significativo no número de audiências públicas a partir de 2001, acentuando-se em 2002 e especialmente em 2003 e 2004. Dois motivos possíveis para tal crescimento nestes anos são: a) o período de renovação de contratos e reajuste de tarifas previsto nos contratos com

<sup>60</sup>

Apresentamos os temas das consultas públicas realizadas no anexo 1.

as empresas do setor; e b) a crise de energia elétrica, que gerou uma necessidade de aumento da capacidade geradora de energia elétrica e especulação em torno deste tema tanto entre empresários interessados no setor quanto dos prestadores de serviços, consumidores e mesmo do governo, na tentativa de solucionar tal crise.

Não encontramos subsídios para afirmar que o aumento na quantidade de audiências públicas realizadas a partir de 2003 poderia ser atribuído à mudança de governos, e que o governo Lula traria uma concepção distinta em relação a estas. Conforme apresentamos no capítulo anterior, não houve mudanças no desenho institucional da ANEEL e nas diretrizes de realização de audiências públicas a partir da chegada deste governo ao poder e este aumento parece se dar por conta da agenda dos contratos estabelecidos pela Agência desde a privatização do setor.

A partir de 2002, a ANEEL passou a realizar audiências descentralizadas em diferentes regiões, o que coincidiu com o processo de descentralização da Agência para agências estaduais de regulação. Este processo de descentralização da Agência e das audiências realizadas se deu com o intuito expresso pela Agência de se aproximar da população e das empresas atingidas pela regulação nas diversas regiões do Brasil<sup>61</sup>. Consideramos que a descentralização das audiências tem um potencial importante de ampliação do escopo do controle social, na medida em que facilita o acesso e a inclusão de quantidade e diversidade maiores de atores. No entanto, não é possível afirmarmos categoricamente que esta ampliação de fato ocorreu devido à descentralização das audiências, tendo em vista que em nossa análise priorizamos um tipo específico de audiências em que predomina o caráter descentralizado, conforme apresentamos a seguir. Além disso, o número de participantes entre audiências centralizadas e descentralizadas da categoria analisada não apresenta uma variação que possa ser atribuída a este aspecto.

---

<sup>61</sup> No período estudado, foram realizadas 68 audiências descentralizadas, incluindo 5 audiências de apresentação, em todas as regiões do país, nas seguintes localidades: Presidente Prudente-SP, Aracaju/SE, Assis/SP, Belém/PA, Belo Horizonte/MG, Boa Vista/RR, Bragança Paulista/SP, Campina Grande/PB, Campinas/SP, Campo Grande/MS, Campo Largo/PR, Carazinho/RS, Cataguazes/MG, Catanduva/SP, Caxias do Sul - RS, Ceres/GO, Colatina/ES, Coronel Vivida-PR, Cuiabá/MT, Curitiba/PR, Estancia-SE, Faxinal do Soturno/RS, Fortaleza/CE, Florianópolis/SC, Goiânia/GO, Guarapuava/PR, Içara/SC, Ijuí/RS, Itapetininga/SP, Jaguariúna/SP, João Pessoa/PB, Limeira/SP, Maceió/AL, Manaus/AM, Mococa-SP, Natal/RN, Niterói/RJ, Nova Friburgo/RJ, Olinda/PE, Ourinhos/SP, Palmas/TO, Panambi/RS, Poços de Caldas/MG, Porto Alegre/RS, Porto Velho/RO, Recife/PE, Rio Branco/AC, Salvador/BA, São José do Rio Pardo/SP, São José dos Campos/SP, São Leopoldo / RS, São Luis/MA, São Paulo/SP, Sorocaba/SP, Tapejara/RS, Teresina/PI, Urussanga/SC, Vitória/ES, Xanxerê-SC.

Neste mesmo ano, foram realizadas 6 audiências públicas na modalidade de “apresentação”, com o objetivo de apresentar e prestar esclarecimentos sobre os diversos acordos de cooperação e descentralização de atribuições, firmados entre ANEEL e agências reguladoras regionalizadas. Nos anos seguintes, foram realizadas audiências descentralizadas para a fiscalização e prestação de contas sobre a prestação de serviços das empresas em suas regiões, bem como sobre revisões tarifárias e de preços dos serviços.

Em 2002, primeiro ano em que houve audiências descentralizadas, foram realizadas 7 audiências desta modalidade em um total de 36. O número de audiências descentralizadas foi maior em 2003, sendo 27 em um total de 46. Em 2004, foram 17 descentralizadas em um total de 48, e em 2005, 17 em um total de 45.

A relação entre o número de audiências públicas presenciais e por intercâmbio documental está descrita na tabela abaixo:

**Tabela 2. Audiências públicas na ANEEL, por ano e modalidade (1998-2005)**

Ano	Audiências de modalidade presencial	%	Audiências de modalidade de intercâmbio documental	%
1998	07	100,0	0	0,0
1999	08	80,0	02	20,0
2000	06	60,0	04	40,0
2001	04	30,0	09	70,0
2002	07	23,0	23	77,0
2003	39	84,0	07	16,0
2004	34	71,0	14	29,0
2005	28	62,0	17	38,0
<b>Total</b>	<b>133</b>	<b>64,0</b>	<b>76</b>	<b>36,0</b>

**Fonte:** elaboração própria, a partir de dados disponíveis em [www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br).  
Observação: Excluímos, desta tabela, as audiências de modalidade “Apresentação”.

Nota-se que em 2001 as audiências por intercâmbio documental ultrapassam em quantidade as audiências presenciais, o que se repete em 2002 com grande disparidade (7 para 23). Em 2003, essa relação se inverte, sendo 39 presenciais e apenas 7 por intercâmbio documental. Em 2004 e 2005 a predominância de audiências presenciais sobre as de intercâmbio documental se mantém. No total de audiências, foi realizado um número maior

de modalidade presencial - 133 audiências, que representam 64% do total, e 76 audiências de intercâmbio documental, que corresponde a 36% do número total de audiências realizadas. Neste total de 209 audiências, excluímos as audiências de apresentação, que são presenciais, mas com caráter distinto, sem manifestação dos participantes, e foram realizadas num total de 5 vezes durante o período.

Classificamos as audiências públicas realizadas a partir das seguintes categorias temáticas comuns<sup>62</sup>:

- (1) fiscalização de serviços;
- (2) atos regulamentares;
- (3) transferência de tecnologia, assistência técnica e prestação de serviços;
- (4) aproveitamento de energia hidráulica;
- (5) condições de fornecimento;
- (6) estabelecimento ou adequação de empresas às condições de contratação, permissão ou exploração dos serviços;
- (7) cálculos, revisões, reajustes, determinação e repasse de tarifas e preços;
- (8) formação de conselhos de consumidores;
- (9) procedimentos de prestação de contas e ressarcimento de danos das empresas aos consumidores;
- (10) estabelecimento e revisão de regras e procedimentos do mercado;
- (11) aplicação e/ou investimentos de recursos das empresas;
- (12) gestão interna e formato institucional da ANEEL (inclusive descentralização);
- (13) apresentação de pesquisas;
- (14) procedimentos de declaração de utilidade pública e desapropriação de áreas para implantação de instalações para geração, transmissão e distribuição de energia elétrica;
- (15) compra e venda de energia das geradoras (leilões);
- (16) instrumentos e/ou diretrizes regulatórias;
- (17) procedimentos para expansão das instalações de transmissão.

A seguir, apresentamos a divisão das audiências por tema a cada ano estudado.

---

<sup>62</sup> Os temas das 214 audiências realizadas no período se encontram listados no Anexo 2 deste trabalho.

**Tabela 3. Audiências públicas na ANEEL, por temas e ano**

Ano	Tipo	Quantidade	Total de Audiências
1998	1	2	7
	2	1	
	3	1	
	4	1	
	5	1	
1999	5	2	10
	6	5	
	7	1	
	8	1	
	9	1	
2000	5	1	10
	6	3	
	7	2	
	10	1	
	11	1	
	12	1	
2001	5	1	13
	6	4	
	7	2	
	9	1	
	11	1	
	13	2	
	14	1	
2002	1	1	36
	5	1	
	6	6	
	7	7	
	10	7	
	11	1	
	12	6	
	15	2	
16	1		
2003	5	2	46
	6	4	
	7	31	
	9	1	
	10	2	
	15	2	
	17	1	
2004	1	2	48
	5	1	
	6	4	
	7	22	
	10	3	
	12	1	
	13	2	
	17	1	
2005	1	1	45
	6	12	
	7	21	
	9	1	
	11	2	
	15	1	
17	1		

**Fonte:** elaboração própria, a partir de dados disponíveis em <[www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br)>.

\* Incluímos aqui as audiências de apresentação, mapeando o total de 214 audiências públicas realizadas no período.

A partir dos dados acima apresentados, destacamos que, em 1998, as audiências realizadas tratavam de temas como: fiscalização de serviços (1), transferência de tecnologia, assistência técnica e prestação de serviços (3) e condições para o fornecimento de energia (5). Estes temas se relacionam diretamente com o momento de privatização dos serviços, em que a agência passa a definir regras para prestação destes serviços pelas novas prestadoras privadas e para a transferência da tecnologia estatal para o setor privado.

Em 1999, predominou o tema de estabelecimento ou adequação de empresas às condições de contratação, permissão ou exploração dos serviços (6) e condições de fornecimento (5). Neste ano aparece pela primeira vez o tema de cálculos, revisões, reajustes, determinação e repasse de tarifas e preços (7).

Em 2000, predominam os temas: estabelecimento ou adequação de empresas às condições de contratação, permissão ou exploração dos serviços (6) e cálculos, revisões, reajustes, determinação e repasse de tarifas e preços (7). A predominância destes temas se repete em 2001 e em 2002, acrescidos dos temas: estabelecimento e revisão de regras e procedimentos do mercado (10) e gestão interna e formato institucional da ANEEL (inclusive descentralização) (12). A predominância destes temas reflete o momento de adequação das regras e do funcionamento das empresas e da agência ao novo contexto de privatizações dos serviços.

Em 2002 se observa grande discussão em torno das regras do mercado e descentralização das atividades da agência, que coincide com a diretriz definida pela agência junto ao Ministério de Minas e Energia de descentralização em agências regionalizadas.

Em 2003, o tema cálculos, revisões, reajustes, determinação e repasse de tarifas e preços (7) tem predominância massiva entre as audiências realizadas (31 audiências em um total de 46), seguido pelo tema estabelecimento ou adequação de empresas às condições de contratação, permissão ou exploração dos serviços (6). Esta predominância se repete em 2004, com 22 audiências de tema determinação e repasse de tarifas e preços (7), seguidas de 4 com tema estabelecimento ou adequação de empresas às condições de contratação, permissão ou exploração dos serviços (6). Esta predominância se repete também em 2005, com 21 audiências com tema (7) e 12 com tema (6).

Desta maneira, temos que, a partir de 2003, os temas com maior número de audiências públicas realizadas foram: (6) estabelecimento ou adequação de empresas às condições de contratação, permissão ou exploração dos serviços e, especialmente, (7) determinação e repasse de tarifas e preços. Este último tema (7) foi predominante também nas audiências descentralizadas realizadas a partir de 2002.

A predominância destes temas a partir de 2002 e mais fortemente 2003 relaciona-se com o momento de renovação de contratos com as empresas prestadoras, em que se prevê a readequação destes contratos e das tarifas cobradas pelo serviço, sendo repensada também a remuneração das empresas. Para estes temas, foi dada preferência, pela Agência, para realização das audiências nas localidades de cada empresa onde se renovaria o contrato e onde se reajustaria a tarifa. Portanto, o número de audiências cresceu neste período, bem como seu caráter descentralizado. Acreditamos que nestas audiências a presença de atores da sociedade também seria maior por conta da proximidade com a população afetada do que as audiências centralizadas em Brasília. E, entre estes temas, o tema (7) “cálculos, revisões, reajustes, determinação e repasse de tarifas e preços” nos parece atrair ainda uma participação mais ativa de atores da sociedade civil/consumidores, por afetar diretamente os consumidores nas regiões. Seria, portanto, um tema que potencialmente atrairia um maior número de pessoas em comparação com outros temas mais restritos à relação entre Agência e empresas .

As características deste tipo de audiência (7), no que tange a seu tema e maior descentralização, poderia, portanto, constituir uma amostra capaz de nos oferecer subsídios suficientes para observar e analisar de que maneira se deu a participação da sociedade civil nas audiências públicas do período. Portanto, escolhemos esta categoria de audiências como amostra, mapeando seus participantes e analisando sua dinâmica de funcionamento. Abaixo apresentamos a distribuição por ano das audiências presenciais de tema (7) e o número de descentralizadas.

**Tabela 4. Audiências presenciais de Tema 07 classificadas por ano  
Aneel (1998-2003)**

Ano	Nº de audiências presenciais	Tipo de audiências presenciais	
		Descentralizadas	Centralizadas
1998	0	0	0
1999	1	0	1
2000	1	0	1
2001	1	0	1
2002	2	1	1
2003	28	26	2
2004	21	15	6
2005	17	15	2
Total	71	57	14

**Fonte:** elaboração própria a partir de dados da ANEEL ([www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br)).

Observamos, a partir da tabela acima, que o número de audiências deste tema realizadas de 1998 a 2002 é baixo e que um aumento significativo neste número se deu a partir do ano de 2003. Este mesmo ano representou o de maior quantidade destas audiências - 28 em um total de 71, seguido por 21 audiências (2004) e 17 audiências (2005). Conforme já mencionamos, este aumento parece corresponder à agenda dos contratos estabelecidos durante o processo de privatização do setor, que previam reajustes tarifários para este período. Observamos que a grande maioria delas se concentra entre os anos de 2003 e 2005, que coincidem com os anos do governo Lula.

Observamos um número grande de audiências públicas descentralizadas no universo de audiências de tipo 7. Das 71 audiências deste tipo realizadas, apenas 14 foram realizadas na sede da ANEEL em Brasília, e 57 descentralizadas por todo o Brasil. Esta tendência a realizar audiências descentralizadas para discutir reajustes tarifários reflete o posicionamento da Agência de levar a discussão até a região onde a empresa a ter tarifas reajustadas atua, facilitando o acesso por parte da empresa interessada e consumidores locais.

## **5.2 Os atores no processo de audiências públicas**

A seguir, mapeamos os atores participantes de um total de 71 audiências públicas presenciais de tipo 7 realizadas - cujo tema é “cálculos, revisões, reajustes, determinação e repasse de tarifas e preços”, no período estudado (1998 - 2005). Justificamos a escolha

desta amostragem, devido: a) a impossibilidade de realizarmos uma análise mais detalhada do total de 214 audiências públicas realizadas no período; b) à probabilidade de que este tema atraísse uma maior diversidade de atores para participarem das audiências, já que determina o quanto será cobrado dos consumidores e o lucro das empresas de energia elétrica; c) o tema é objeto de um grande número de audiências descentralizadas, que poderiam agregar maior diversidade de atores pela maior facilidade de acesso.

Para realizar essa análise, procedemos à leitura e classificação de 71 atas das audiências públicas presenciais de tipo 7 realizadas. Tais documentos apresentam a transcrição do evento com intervenções realizadas pelos distintos participantes, a lista dos participantes presentes e expositores, e cópia do aviso de realização da audiência, publicado em Diário Oficial, bem como de outras formas de divulgação. As atas referentes aos anos de 1998 a 2003 contêm a transcrição integral do evento, já as atas referentes aos anos de 2004 a 2005 consistem em versões resumidas das audiências. Através das atas destas audiências, foi possível mapear os participantes e suas entidades, com exceção de 14 destas, devido à insuficiência dos dados disponíveis. Vale notar que grande parte das listas de presença colocadas nas atas estão preenchidas a mão, o que dificulta e muitas vezes impossibilita o entendimento dos nomes das entidades, prejudicando nossa classificação.

Nas primeiras atas do período analisado, as listas assinadas a mão pelos participantes eram passadas a limpo ao final, sendo retirados os nomes daqueles que se inscreveram e não compareceram, e apresentando como produto uma lista legível, digitada, seguida da transcrição integral do evento, com as contribuições dos expositores, em uma média de 50 páginas.

A partir do ano de 2004, especialmente nas audiências descentralizadas, as listas passaram a ser anexadas às atas sem serem passadas a limpo, ficando, desta maneira, com lacunas, com letras difíceis de ler, nomes repetidos - por isso algumas não parecem confiáveis no que tange à quantidade de pessoas realmente presentes na audiência e suas representações. Assim, os dados que apresentaremos poderão conter lacunas e imprecisões conforme a qualidade das informações que obtivemos nas atas publicadas pela Agência. Além disso, no mesmo período, as transcrições integrais do evento passaram a não constar mais das atas disponíveis na página da agência na Internet, constando apenas um resumo

das intervenções principais em uma média de 20 páginas, o que impossibilita uma análise mais qualitativa e pormenorizada das intervenções feitas pelos presentes nas audiências.

Além da transcrição integral ou resumida das intervenções e listas de participantes e expositores, as atas apresentam, em geral: nota técnica elaborada pela Agência previamente à realização da audiência para orientar as contribuições; cópia do aviso publicado em diário oficial e na página da Agência na Internet para divulgação; e cópia do informativo distribuído na entrada do evento, contendo sua programação, objetivos, normas para inscrição de expositores e manifestações.

Classificamos os participantes destas audiências segundo as seguintes categorias:

a) empresas de energia elétrica - incluindo todos os representantes de grandes ou pequenas empresas de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, além das grandes associações ou federações representantes destas empresas;

b) outras empresas - incluindo quaisquer outras empresas presentes, sejam grandes ou pequenas, não relacionadas diretamente com a geração, transmissão, distribuição ou comercialização de energia elétrica, e suas associações (associações comerciais e industriais), federações, etc.;

c) órgãos de defesa do consumidor - sejam de caráter estatal ou não-estatal;

d) consumidores - pessoas físicas ou jurídicas que se classificam, nas listas de inscrição das audiências, como consumidores<sup>63</sup>;

e) conselhos ou associações de consumidores - incluindo as diversas formas de organizações de consumidores e conselhos de consumidores existentes no âmbito de empresas de energia elétrica específicas;

f) advocacia/consultoria - empresas de consultoria e assessoria técnica ou jurídica;

g) órgãos públicos - incluindo representantes de órgãos municipais, estaduais e federais, vinculados a qualquer um dos três poderes da União, não diretamente relacionados à defesa do consumidor;

h) universidades - incluindo todos os órgãos de ensino e pesquisa superior presentes, públicos ou privados;

i) partidos - representantes de partidos que se autodenominam como tal;

---

<sup>63</sup> Desta maneira, se uma participante se inscreve como dona de casa ou professora, por exemplo, sem especificar que está se colocando enquanto consumidora, esta não entra na classificação como consumidora.

- j) parlamentares - deputados, vereadores e seus representantes;
- l) sindicatos/associações profissionais - todas as organizações profissionais, incluindo OAB, CREA, etc. Aqui se exclui as representantes patronais, que estão no item b;
- m) imprensa - aqueles que se autodenominam representantes da imprensa;
- n) associações comunitárias, movimentos sociais - todos os representantes de associações de bairros, movimentos populares, líderes comunitários relacionados a alguma organização não-profissional.

A classificação de participantes presentes nas audiências estudadas segue na tabela abaixo.

**Tabela 5. Classificação dos participantes das audiências públicas de tipo 7, realizadas pela Aneel, entre 1998 e 2005.**

audiência (código de referência*)	participantes	a) empresas de energia elétrica	b) outras empresas	c) órgãos de defesa do consumidor	d) consumidores	e) associações e conselhos de consumidores	f) advocacia/consultoria	g) órgãos públicos	h) universidades	i) partidos	j) parlamentares/representantes	k) sindicatos/associações profissionais	m) imprensa	n) associações comunitárias	Outros
1999/02	X														
2000/07	101	<b>78</b>	0	1	1	4	15	3	0	0	0	0	0	0	0
2001/05	153	<b>92</b>	9	2	14	0	2	7	5	3	2	6	0	0	0
2002/13	69	30	2	0	0	1	0	<b>36</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>2002/24</b>	76	<b>36</b>	1	1	0	0	1	28	0	0	1	0	0	3	0
<b>2003/05</b>	131	<b>69</b>	0	3	0	0	3	20	8	1	6	5	3	11	0
<b>2003/06</b>	105	<b>64</b>	3	2	1	1	2	20	0	0	3	2	0	4	1
<b>2003/07</b>	94	<b>68</b>	7	0	0	4	2	8	0	0	0	2	1	0	0
<b>2003/08</b>	177	<b>136</b>	11	1	0	1	6	3	5	1	1	10	5	0	0
<b>2003/09</b>	151	<b>123</b>	4	2	0	0	0	8	0	0	0	1	0	0	0
<b>2003/10</b>	103	<b>47</b>	0	2	0	0	2	3	0	0	0	0	0	48	0
<b>2003/11</b>	139	<b>73</b>	11	0	0	0	1	17	0	0	1	6	2	19	3
<b>2003/12</b>	84	<b>72</b>	4	0	0	0	3	1	1	0	0	1	0	1	1
<b>2003/13</b>	72	<b>41</b>	3	1	0	0	0	6	0	0	1	0	1	16	2
<b>2003/14</b>	200	<b>128</b>	12	1	0	0	6	38	2	0	0	6	0	3	1
<b>2003/19</b>	X														
<b>2003/23</b>	X														
<b>2003/24</b>	41	<b>17</b>	0	1	0	0	4	7	1	0	0	2	4	0	0
<b>2003/25</b>	91	<b>68</b>	3	3	0	0	0	5	0	0	1	5	2	2	0
<b>2003/26</b>	X														
2003/28	X														
<b>2003/31</b>	X														
<b>2003/32</b>	34	<b>14</b>	2	0	0	1	0	2	0	0	0	1	0	1	2
<b>2003/33</b>	73	<b>24</b>	1	1	0	0	1	8	1	0	3	7	0	2	0
<b>2003/36</b>	51	<b>15</b>	6	1	0	4	0	3	3	0	3	6	1	0	0
<b>2003/37</b>	56	<b>27</b>	7	1	0	1	1	4	0	0	0	3	0	10	0
<b>2003/38</b>	48	<b>31</b>	3	0	0	0	0	2	0	0	1	2	0	4	1
<b>2003/39</b>	148	<b>69</b>	23	4	0	2	2	7	0	1	2	13	1	15	12
<b>2003/40</b>	58	<b>25</b>	10	1	3	2	0	4	2	0	1	2	1	3	2
<b>2003/41</b>	51	<b>15</b>	2	1	0	0	0	7	0	0	0	3	1	6	5
<b>2003/42</b>	54	<b>18</b>	9	1	0	0	0	2	0	0	0	5	0	3	12
2003/43	75	<b>66</b>	0	0	1	1	3	3	0	0	0	0	0	0	0
<b>2003/45</b>	80	<b>30</b>	9	2	0	2	0	12	0	0	5	1	5	6	1
2004/07	33	<b>12</b>	3	0	3	1	0	8	0	0	0	1	0	4	0
<b>2004/08</b>	53	<b>18</b>	8	0	2	1	1	10	0	1	3	0	5	1	3
<b>2004/09</b>	75	<b>29</b>	8	1	1	1	1	8	2	0	4	2	0	13	1
2004/11	63	<b>48</b>	7	0	0	0	2	4	0	0	0	0	0	0	1

2004/14	X														
2004/15	X														
2004/16	X														
2004/17	145	<b>84</b>	14	0	0	5	0	3	2	0	0	2	0	31	0
2004/18	99	<b>60</b>	9	2	4	8	0	5	0	0	0	3	0	2	2
2004/19	64	<b>55</b>	4	0	0	0	1	4	0	0	0	0	0	0	0
2004/23	149	<b>84</b>	13	0	1	2	1	2	1	0	1	6	0	3	0
2004/24	179	18	11	0	<b>147</b>	2	0	1	0	0	1	1	0	1	0
2004/25	118	<b>44</b>	10	3	<b>39</b>	1	1	8	0	0	2	2	0	8	0
2004/26	108	38	10	0	<b>39</b>	2	0	3	0	1	3	0	4	1	7
2004/27	X														
2004/30	62	<b>25</b>	10	0	0	0	0	2	5	0	0	3	1	5	8
2004/32	X														
2004/39	X														
2004/42	103	22	26	2	5	0	3	<b>35</b>	1	0	2	0	1	0	6
2004/44	69	30	4	0	9	4	0	2	0	0	0	0	3	15	1
2004/47	93	<b>63</b>	11	0	0	1	5	5	1	0	0	2	0	0	0
2005/03	X														
2005/06	28	12	6	0	2	1	0	2	0	0	2	2	1	0	0
2005/08	70	9	10	0	8	1	1	<b>25</b>	1	0	3	4	0	1	6
2005/09	55	<b>19</b>	9	1	1	0	1	9	0	0	1	4	4	2	3
2005/12	106	29	4	0	12	0	0	4	0	0	0	0	2	<b>49</b>	5
2005/13	X														
2005/14	45	<b>39</b>	0	3	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0
2005/15	121	28	27	2	4	1	1	<b>32</b>	2	0	3	2	1	2	16
2005/16	114	<b>50</b>	1	6	7	4	14	14	0	0	0	5	0	14	11
2005/18	219	<b>90</b>	5	0	41	19	1	9	6	0	2	4	0	10	25
2005/23	51	<b>28</b>	4	1	7	1	0	2	0	0	0	1	1	1	5
2005/24	118	<b>58</b>	12	0	0	0	1	16	3	0	2	0	0	6	13
2005/27	64	<b>20</b>	12	4	0	0	0	6	0	0	0	0	0	2	18
2005/28	98	<b>63</b>	2	1	8	0	0	7	0	1	0	0	1	1	11
2005/31	27	6	1	1	<b>10</b>	2	0	1	0	0	0	0	0	0	6
2005/32	28	<b>12</b>	1	0	12	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1
2005/44	88	<b>55</b>	19	0	0	1	5	5	0	0	0	0	0	0	2

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponibilizados pela ANEEL (www.aneel.gov.br).

**Observações:** \* O código de referência utilizado para identificar as audiências é reproduzido conforme definido pela ANEEL. As audiências cujos números de identificação estão em negrito são audiências descentralizadas. Os números de participantes em negrito representam destaque à maioria de participantes em cada audiência.

As audiências marcadas com “X” representam aquelas cujas listas de participantes e expositores não constavam das atas e/ou tinham dados ilegíveis ou contraditórios, não sendo possível mensurar a quantidade e definir a categoria dos participantes.

No que tange à proporção de participantes, destacamos, em cada audiência, a categoria de participantes presentes em maior quantidade, de acordo com nossa tipologia.

Observamos claramente que, em geral, há uma disparidade muito grande entre o número de participantes representando empresas do setor de energia elétrica e participantes de outras categorias. Em quase todas as audiências públicas o número predominante é de participantes representando este setor, seguido de representantes de outras empresas e representantes de órgãos públicos.

Das 57 audiências, entre as 71, que temos o número de participantes de cada categoria, observamos apenas em 8, ou seja, 14% do total, uma maioria de participantes representando outra categoria. Nestas 8, em 4 a maioria é de representantes de órgãos públicos (g), em 3 a maioria é de consumidores (d), e em 1 é de associações comunitárias/de moradores (n).

Na análise das atas das audiências em que, excepcionalmente, o número maior de participantes consiste em representantes da categoria “consumidores” (audiências 24/2004; 26/2004 e 31/2005) e “associações comunitárias/de moradores” (audiência 12/2005), não observamos elementos que apontem os motivos para a predominância destes participantes. Na maioria dos casos são poucas as manifestações orais destes participantes e, quando há, trata-se de reclamações junto à Agência quanto à qualidade dos serviços prestados, quanto ao aumento nas tarifas, à ausência deste serviço em algumas regiões, especialmente rurais, além da busca de informações quanto a procedimentos de instalação, regularização e aumento da potência da rede energética em suas residências ou empresas.

Assim, não se observa, nestes casos, uma questão mais polêmica nos debates que possa explicar o maior número de participantes desta categoria de consumidores individuais presente. Sua presença maior pode ter relação com outros fatores não explicitados nas atas, como maior divulgação da audiência, ou sensibilização da população local para o tema por conta de uma relação específica - de proximidade ou descontentamento - com a empresa prestadora do serviço, etc.

Em 49 das 57 audiências, ou seja: 86% destas, a maioria dos presentes foi de representantes de empresas do setor de energia elétrica.

Vale destacar também a grande presença de representantes de outras empresas. A participação de outras empresas trata-se, em geral, de grandes consumidoras de energia elétrica, grandes metalúrgicas e associações comerciais e industriais, federações da indústria e do comércio. No caso de órgãos públicos, trata-se de representantes do

Ministério de Minas e Energia, do Tribunal de Contas da União, Ministério Público, prefeituras, secretarias municipais de planejamento, obras, infra-estrutura, agricultura e agências reguladoras descentralizadas.

Por outro lado, é baixíssima a participação de órgãos de defesa do consumidor - em 32 audiências do universo de 57 (56%), e em número pequeno de representantes, quando o tema nos levaria a esperar uma presença maior destes atores. Quando há a presença destes atores, em geral trata-se do PROCON em maior medida, e do IDEC.

A participação de associações e conselhos de consumidores também é baixa, ocorrendo em alguns casos quando a própria empresa tem um conselho de consumidores. A baixa frequência de organizações de consumidores nas audiências públicas analisadas parece confirmar a pouca existência de associações com este caráter em comparação com outros tipos de associação, que caracteriza a tradição associativa brasileira<sup>64</sup>.

A participação de consultores e advogados de empresas de assessoria e consultoria se dá de maneira relativamente frequente nas audiências. Em geral, estes representantes se inscrevem como expositores, e contribuem para a realização dos cálculos de reajuste de tarifas, apresentando domínio do conhecimento técnico.

Representantes de universidades e órgãos de ensino e pesquisa participam em geral nas audiências descentralizadas, realizadas em regiões com uma presença expressiva deste tipo de instituição. Os parlamentares ou representantes destes participam em geral de audiências descentralizadas, e consistem em vereadores ou deputados estaduais.

A participação de sindicatos e associações profissionais também varia em cada caso, bem como a de associações e movimentos, mas em geral a participação da segunda categoria é mais baixa que a primeira, e os sindicatos presentes geralmente são de empresas de energia elétrica, reivindicando melhores condições de trabalho e salário. Vale ressaltar que é rara a participação de movimentos, sendo observado, nos casos analisados, apenas a presença de movimentos de donas de casa. As associações presentes são associações

---

<sup>64</sup> Inicialmente, tínhamos como objetivo a realização de entrevistas com representantes das diversas categorias da sociedade civil que observamos na análise das atas: associações de consumidores, empresas de advocacia/consultoria, entidades de defesa do consumidor e movimentos sociais/associações comunitárias. Estas entrevistas contribuiriam para a nossa compreensão dos atores, seu posicionamento quanto às audiências públicas, a agência e o tema da energia elétrica, e sua presença ou ausência nestas audiências. No entanto, apesar de diversas tentativas feitas no decorrer da pesquisa no sentido de localizar e entrevistar estes representantes, não foi possível realizar estas entrevistas.

comunitárias, de bairros, de agricultores, de aposentados ou de moradores de alguma região. Representantes de partidos são raros, sendo em sua maioria do PT.

É importante observar, quanto à auto-denominação da representação dos participantes, que a própria organização das listas feita pela ANEEL pode induzir os participantes a parecerem representantes de empresas quando podem, por exemplo, apenas ser funcionários de uma empresa, mas não necessariamente estar representando os interesses desta na audiência pública, mas o interesse de consumidores domésticos, por exemplo. A maioria das listas disponíveis pede que o participante coloque seu nome, cargo, empresa e e-mail.

Observamos, por fim, que o número de participantes varia de audiência para audiência de maneira isolada, não apresentando uma variação constante no decorrer do tempo, nem de aumento nem de diminuição do número ou da diversidade destes. *Não é possível, portanto, afirmar que houve qualquer variação decorrente da mudança de governo em 2003, por exemplo, ou que a participação aumentou no decorrer do tempo devido a qualquer fator, como maior divulgação destas audiências por parte da ANEEL ou maior organização da sociedade em participar.*

A classificação dos participantes das audiências aqui apresentada se repete para os expositores, com algumas distinções caso a caso. Na tabela abaixo, observamos a distribuição do número de expositores por categoria.

**Tabela 6. Classificação dos expositores de audiências públicas de tipo 7, realizadas pela Aneel, entre 1998 a 2005.**

audiência	expositores	a) empresas de energia elétrica	b) outras empresas/ACIs	c) órgãos de defesa do consumidor	d) consumidores	e) associações/conselhos de consumidores	f) advocacia/consultoria	g) órgãos públicos	h) universidades	i) partidos	j) parlamentares	l) sindicatos	m) imprensa	n) movimentos sociais	Outros
1999/02	X														
2000/07	17	13	0	0	0	0	3	0	1	0	0	0	0	0	0
2001/05	24	10	1	1	1	2	1	1	4	0	2	0	0	0	0

2002/13	7	<b>7</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>2002/24</b>	12	<b>7</b>	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	3	0
<b>2003/05</b>	26	<b>7</b>	0	0	2	1	3	0	3	0	3	1	0	1	0
<b>2003/06</b>	23	<b>7</b>	2	0	0	2	4	2	1	0	1	2	0	1	0
<b>2003/07</b>	6	<b>2</b>	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0
<b>2003/08</b>	35	<b>11</b>	6	1	0	1	4	2	1	1	1	6	0	1	0
<b>2003/09</b>	22	<b>7</b>	3	1	0	1	0	4	0	0	1	1	1	1	0
<b>2003/10</b>	20	<b>7</b>	4	1	0	1	4	0	0	0	1	0	0	2	0
<b>2003/11</b>	22	4	3	1	1	1	2	0	1	0	0	2	0	<b>7</b>	0
<b>2003/12</b>	18	4	3	0	0	0	<b>5</b>	2	1	0	0	2	0	1	0
<b>2003/13</b>	23	<b>5</b>	2	1	0	1	2	2	0	0	2	<b>5</b>	0	1	0
<b>2003/14</b>	21	<b>6</b>	<b>6</b>	1	0	0	5	0	0	0	0	3	0	0	0
<b>2003/19</b>	X														
<b>2003/23</b>	X														
<b>2003/24</b>	25	1	2	0	0	1	0	1	0	1	0	<b>7</b>	1	1	0
<b>2003/25</b>	29	5	2	0	0	0	2	4	0	1	0	<b>14</b>	0	0	0
<b>2003/26</b>	X														
2003/28	X														
<b>2003/31</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>2003/32</b>	10	2	1	0	0	0	0	2	0	1	1	2	0	0	1
<b>2003/33</b>	26	4	0	1	0	0	0	5	0	1	1	<b>6</b>	0	2	0
<b>2003/36</b>	6	0	1	0	0	0	0	2	0	0	1	2	0	0	0
<b>2003/37</b>	7	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2	0	2	0
<b>2003/38</b>	7	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	0
<b>2003/39</b>	18	3	<b>6</b>	0	0	0	0	2	1	0	1	1	1	2	1
<b>2003/40</b>	5	<b>2</b>	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0
<b>2003/41</b>	6	<b>2</b>	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1
<b>2003/42</b>	7	1	0	0	0	0	0	1	0	0	<b>2</b>	1	0	1	1
2003/43	19	<b>12</b>	0	0	0	0	5	0	1	0	0	0	0	0	0
<b>2003/45</b>	15	2	<b>5</b>	1	1	2	0	1	1	0	1	1	0	0	0
2004/07	X														
<b>2004/08</b>	4	1	0	0	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
<b>2004/09</b>	7	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	2	0
2004/11	25	<b>18</b>	3	0	0	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>2004/14</b>	X														
<b>2004/15</b>	X														
<b>2004/16</b>	X														
<b>2004/17</b>	12	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	6	0
<b>2004/18</b>	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
2004/19	17	<b>17</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>2004/23</b>	21	2	1	0	8	2	0	0	0	0	1	7	0	2	0
<b>2004/24</b>	33	1	1	1	<b>27</b>	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0
<b>2004/25</b>	20	<b>8</b>	0	0	6	1	1	2	0	0	0	1	0	1	0
<b>2004/26</b>	5	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
2004/27	X														
<b>2004/30</b>	9	1	0	0	<b>5</b>	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0

<b>2004/32</b>	X														
<b>2004/39</b>	X														
<b>2004/42</b>	33	3	<b>13</b>	0	0	2	1	2	4	0	1	0	0	3	3
2004/44	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
2004/47	42	<b>28</b>	12	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
<b>2005/03</b>	X														
<b>2005/06</b>	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>2005/08</b>	10	0	1	0	2	0	0	<b>5</b>	2	0	0	0	0	0	0
<b>2005/09</b>	8	0	4	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	1
<b>2005/12</b>	36	0	1	0	3	0	0	0	0	0	1	0	0	<b>31</b>	0
<b>2005/13</b>	X														
2005/14	11	<b>9</b>	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>2005/15</b>	X														
<b>2005/16</b>	13	2	3	0	1	4	1	0	1	0	0	0	0	4	1
<b>2005/18</b>	24	3	1	0	6	0	0	2	1	0	0	4	0	4	3
<b>2005/23</b>	4	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
<b>2005/24</b>	28	1	5	0	1	0	0	5	0	0	1	0	0	<b>8</b>	7
<b>2005/27</b>	24	1	3	0	3	0	0	3	0	0	2	0	0	4	7
<b>2005/28</b>	20	1	1	0	5	0	0	4	0	0	1	3	0	2	1
<b>2005/31</b>	3	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>2005/32</b>	3	0	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
2005/44	71	<b>32</b>	<b>32</b>	0	0	3	1	0	0	0	0	0	0	0	3

**Fonte:** elaboração própria a partir de dados fornecidos pela ANEEL ([www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br)).

**Observações:** As audiências cujos números de identificação estão em negrito são audiências descentralizadas. Os números de expositores em negrito representam destaque à maioria de expositores em cada audiência.

Vale registrar que os números acima apresentados referem-se aos participantes inscritos previamente ou durante a audiência pública, não representando necessariamente o número de pessoas que de fato fizeram o uso da palavra, já que há grande número de desistências durante a audiência.

As intervenções realizadas nas audiências estudadas serão melhor compreendidas a partir da análise das atas, apresentada a seguir.

### 5.3 Dinâmica e intervenções nas audiências públicas

Através da análise das atas das audiências públicas de tipo 7 realizadas pela ANEEL<sup>65</sup> no período de 1998 a 2005, foi possível observar a intervenção dos atores presentes e a dinâmica das audiências.

<sup>65</sup> Foram analisadas todas as atas de audiências públicas de tipo 7 realizadas no período estudado, consistindo em um total de 71 atas.

As audiências públicas apresentam um formato semelhante durante todo o período estudado. Presididas pelo Diretor-Ouvidor e contando com a presença de mais um dos diretores da Agência, iniciam-se com uma breve exposição da proposta da Agência para o reajuste e cálculos tarifários, feita por um técnico da agência presente. Em seguida, é dado espaço (tempo de meia hora, em geral) a um ou mais representantes da empresa de energia cujo reajuste tarifário está em questão para exposição do ponto de vista e propostas da empresa quanto ao tema. Quando existe um Conselho de Consumidores vinculado à empresa - o que não ocorre na maioria das vezes -, é passada a palavra para o presidente ou outro representante deste conselho, que dispõe de 30 minutos para falar. Por fim, é passada a palavra para os expositores inscritos, que muitas vezes são também representantes da mesma empresa que já realizou sua exposição. O tempo de manifestação dado a cada expositor é de 5 minutos. As exposições obedecem à ordem de inscrições dos expositores, efetuadas a partir da emissão de aviso de realização da audiência pela Agência via Internet e pessoalmente no dia e local do evento.

É possível perceber, nas atas analisadas, que é amplo o espaço dado para que as empresas do setor se manifestem nas audiências. Muitas vezes a participação de outros atores é reduzida, pois o tempo das audiências é escasso, e o Diretor-Ouvidor passa a pedir que as falas subsequentes se encerrem por conta deste fator. Assim, as empresas de energia, cujos representantes fizeram uso da palavra antes dos outros participantes e com tempo maior, parecem ser privilegiados, ocupando a maior parte do tempo das exposições.

A predominância das empresas de energia elétrica no total de participantes e expositores é criticada em alguns momentos por participantes de outras categorias nas audiências, conforme ilustra a passagem abaixo, reproduzida da ata de uma audiência:

“... levantou questão de ordem, no sentido de que a audiência pública era um ato essencial para a concessão do reajuste, e estava prevista nos contratos no sistema de privatização. (...) Disse estar vendo um desfile das empresas de energia elétrica, o que considerava bom no processo de esclarecimento sobre a questão tarifária, mas reiterou que isso não fosse uma exposição das empresas de energia mediadas pela ANEEL sem a participação dos consumidores. Afirmou que gostaria que mais consumidores se manifestassem, e, portanto, sugeriu que aquela não fosse a audiência prevista legalmente para a concessão do reajuste, porque estaria desequilibrada” (Representante de ACI, AP 06/2003, Campo Grande/MS).

No caso da audiência reproduzida acima, o participante solicita a invalidação da audiência devido à baixa diversidade de atores presentes, e reclama maior participação dos

consumidores neste processo. Em outros momentos, os participantes sugerem que o prazo para discussão em torno do tema seja estendido pela Agência, com o objetivo de ampliar o debate, tal como reproduzido abaixo.

“A Audiência é um bom teste para avaliar o respeito ao consumidor. A ANEEL tem que passar para o cidadão comum didaticamente e a metodologia adotada para a Revisão Tarifária. E o cidadão comum é leigo nesse assunto, o tempo e o prazo são curtos, causando indignação. O conteúdo técnico e o volume de contribuições ultrapassam 300 folhas, tornando impossível atender o prazo estabelecido, e evidenciando o grau de descompromisso da ANEEL com o interesse público. (...) Propôs, finalmente, prorrogação do prazo, espaços para novos debates na Assembléia Legislativa, no Congresso Nacional, nos Sindicatos, nas Associações de Bairro, etc.” (Representante de Cooperativa Habitacional, AP 08/2003, Campinas/SP).

Vemos aqui, além do prazo para preparação, a limitação imposta por conta do volume de documentos a serem analisados para preparação prévia à audiência neste curto prazo, e a necessidade de uma metodologia mais didática de apresentação da revisão tarifária pela Agência.

Vemos também, a partir desta fala, a existência de uma *demand a pela ampliação de espaços de participação* e debate para a discussão do tema e formação de opinião para intervenção junto à Agência, o que aponta para uma noção de controle social mais amplo no que tange a seus atores e escopo. Este controle mais amplo exigiria espaços de participação também mais ampliados - em quantidade, profundidade e diversidade de atores -, e que transcendem a interface com o Estado. Desta maneira, a Agência deveria adequar a forma de apresentação das informações disponibilizadas e o tempo de análise destas informações antes da audiência de modo a possibilitar este debate mais amplo antes da audiência, fortalecendo a participação que sustenta a intervenção dos atores no controle social.

São diversas as questões apontadas pelos participantes como limitantes para uma participação mais ampla de consumidores e da sociedade civil em geral nas audiências, que orientam críticas à postura da Agência neste processo. Entre elas, destacamos *o prazo para preparação prévia dos participantes*, conforme reproduzido acima e nas passagens abaixo.

“(...) registrou o seu repúdio com a ANEEL pelo prazo exíguo de informação da realização da Audiência Pública, privilegiando a parte da concessionária em detrimento dos consumidores” (Assessor de deputado, AP 05/2003, Cuiabá/MT).

“afirmou que a audiência pública deveria ter sido anunciada há seis meses atrás, para que os nossos técnicos em energia elétrica tivessem acesso às universidades, às escolas públicas, às associações de bairro para estar passando o processo para essa audiência” (Associação de Consumidores, AP 05/2003, Cuiabá/MT).

Além disso, a *imprecisão de informações ou insuficiente divulgação das audiências*, realizada pela Agência, é bastante questionada pelos participantes da sociedade civil.

“acha que a audiência deveria ter sido mais divulgada com vistas à maior participação popular” (Conselho de Consumidores, AP 05/2001, Vitória/ES).

“Iniciou informando que os jornais da cidade anunciam a audiência para amanhã e solicitou maior e mais correta divulgação. Lembrando que nem todos têm acesso à Internet” (União de Associações de Bairros, AP 10/2003, São Leopoldo/RS).

Em alguns momentos, os diretores da Agência presentes respondem aos questionamentos realizados quanto aos prazos e à divulgação da audiência, conforme observamos abaixo.

“Esclareceu que esse calendário havia sido marcado com um ano de antecedência, publicado no Diário Oficial, e que, então, não poderia ser alegado que as pessoas não sabiam. Além disso, mencionou que foram expedidos mais de trezentos e cinquenta convites a diversas associações, das quais tinha a relação” (Diretor da ANEEL, AP 06/2003, Campo Grande/MS).

A questão do *acesso ao local* de realização das audiências é também fator limitante da participação mais ampla, apontado pelos participantes:

“(…) pensa que a audiência foi colocada em local nobre como forma de restringir o acesso aos mais humildes” (Vereador, AP 05/2001, Vitória/ES).

“Acreditou estar num mundo de ficção, comprometendo a qualidade do debate e o resultado da audiência pública porque a ANEEL promoveu a Audiência Pública sem condições para a efetiva participação da sociedade. Aqueles que puderam contribuir no debate tiveram de fazê-lo através de computador, e não sabemos quantos dos três milhões de consumidores têm acesso à Internet e podem participar de debate tão complexo, comprometendo o resultado. (...) Propõe que a ANEEL invista na democracia, na transparência, e amplie a participação da sociedade neste debate, prorrogando o cronograma” (Deputado, AP 08/2003, Campinas/SP).

Conforme já apontado na intervenção acima citada, a dificuldade de acesso aos documentos e contribuições disponibilizados pela Agência para subsidiar o debate, disponíveis apenas na Internet, também é colocada como limitação à participação mais ampla da sociedade civil. Tal crítica repete-se em outros momentos, conforme citações abaixo.

“Ponderou, entretanto, que a ANEEL, apesar de todo o trabalho desenvolvido, no processo de divulgação da Revisão Tarifária, poderia ter dado oportunidade para que a sociedade discutisse mais esses documentos. Argumentou que a disponibilidade no site, por exemplo, da nota técnica da ANEEL, um documento de quase trezentas páginas, muito bem escrito, apresentou problemas pelo fato de o site estar em manutenção” (Representante do PT, AP 6/2003, Campo Grande/MS).

“(…) ressaltou não ser aquele o momento de discutir o índice porque a fórmula é extremamente complexa. Quanto à questão do prazo indicado anteriormente, salientou que, de fato, foi complicada a divulgação da nota técnica no próprio site da ANEEL, houve um atraso, do qual a ANEEL estaria ciente e a própria Ouvidoria está presente” (Conselho de Consumidores, AP 6/2003, Campo Grande/MS).

A capacidade de compreensão destes documentos por conta da linguagem técnica e complexidade da metodologia utilizada, sendo necessário adaptar a apresentação de maneira mais didática, é levantada em diversos questionamentos feitos pelos participantes aos representantes da Agência.

“(…) esclareceu que o eixo principal a ser discutido é o próprio contrato, não acessível à maioria da população, por sua complexidade (...)” (Deputada, AP 05/2003, Cuiabá/MT).

“Mencionou que a CEPISA apresentou cálculos bem elaborados sobre a sua necessidade de aumento na tarifa de energia, mas que não foi entendido por todos” (Associação de moradores, AP 12/2005, Teresina/PI).

“Reclamou do tempo, tanto para falar, quanto para a preparação para a reunião. (...) Existe um problema de grande complexidade, que se pode dividir talvez em três vertentes. Uma delas é um problema de difícil entendimento. Nós estamos aqui fazendo uma audiência pública para os consumidores, para a sociedade, e os termos usados são técnicos e de análise difícil até para os próprios técnicos entenderem, destrincharem e discutirem. Há necessidade de colocar isso em português mais claro, para os consumidores poderem também participar dessa grande discussão que, ao final, vai afetar eles. Mais de 90% são consumidores residenciais que, na maioria, não têm condições de acompanhar essa discussão. Em relação à complexidade técnica, também é importante fazer alguns comentários. Ficou

impressionado quando leu o material da consulta pública. Contribuidores credenciados tecnicamente, reclamam que não conseguem reproduzir o cálculo do Fator X que a ANEEL fez. É essencial reproduzirmos o raciocínio da Agência Reguladora para entender como e por que. A metodologia necessita, não uma reavaliação, mas de aprofundamento e melhor entendimento e angustia os empregados da CPFL. Abordou, também a questão da participação, vez (*sic*) três milhões de consumidores e cerca de oito milhões de habitantes serão atingidos, sem participarem das discussões, inclusive por falta de tempo e de melhor participar” (Conselho de Representantes de Empregados, AP 08/2003, Campinas/SP).

Observamos, portanto, a reconhecida dificuldade dos atores da sociedade não diretamente relacionados às empresas de energia elétrica (especialmente consumidores, associações de bairro e associações de consumidores) em acessar com qualidade as informações e conhecimentos requeridos para posicionar-se no tema das audiências. Tal fato lhes coloca em situação desfavorável em relação a empresas do setor ou assessorias técnicas que dominam o conhecimento técnico e podem, portanto, intervir com maior qualidade no debate. Esta questão é confirmada pelo próprio diretor da Agência em alguns momentos, sem apresentar, entretanto, soluções ou encaminhamentos.

“Fez, novamente, uso da palavra e comentou sobre a aridez do assunto e sobre o ponto fundamental para ter uma forma mais pedagógica de fazer a apresentação. Em seguida, passou aos expositores” (Diretor da ANEEL, AP 18/2005, Goiânia/GO).

Como pudemos observar nas passagens acima reproduzidas, a questão da ausência de atores importantes e da inclusão desigual dos sujeitos no processo é reconhecida pelos participantes em diversos momentos como fruto das limitações do próprio processo de revisão tarifária e do formato previsto para as audiências. Entre estes fatores limitantes, ressalta-se fortemente a limitação decorrente da complexidade técnica dos documentos e intervenções. É comum a identificação, por parte dos participantes, destas ausências e desigualdades em diversas falas, como podemos ilustrar a seguir.

“Protesta a não participação dos consumidores nas AP” (Confederação Nacional das Donas de Casa e Consumidores, AP 11/2004, Brasília/DF).

“Enfatizou a importância do Ato da Audiência Pública, mas criticou a forma de apresentação da metodologia aplicada à revisão tarifária, alegando que não é correto apresentar um projeto pronto, sem que houvesse a participação de todos” (Associação de moradores, AP 12/2005, Teresina/PI).

Conforme ilustramos na citação abaixo, o próprio diretor da Agência reconhece a ausência de atores relevantes e a desigualdade na intervenção dos diversos atores no processo, e a atribui aos distintos níveis de compreensão técnica existentes entre os diferentes sujeitos da sociedade civil e acesso a informações. No entanto, confere aos próprios sujeitos a responsabilidade de adequar-se ao conhecimento técnico requerido para a compreensão deste processo, não tratando como responsabilidade da Agência fornecer informações de maneira acessível, adequando linguagens e metodologias. Privilegia, assim, a participação dos atores que detêm conhecimento técnico, considerando a representação da categoria “consumidor” como um bloco homogêneo cujos interesses são coincidentes, não sendo necessário, portanto, melhorar a compreensão técnica dos atores menos qualificados neste sentido, pois estes já estariam representados através dos atores com possibilidades de contratar assessorias técnicas. Afirma também que estas ausências e desigualdades se devem à ausência de uma cultura de participação no Brasil:

“É, eu gostaria de fazer minhas as palavras do Dr. Picarte em relação à participação mais ativa dos consumidores. Isso é o que nós da ANEEL nos ressentimos porque, na verdade, a coisa fica meio desequilibrada. A empresa conhece todos os dados, evidentemente, tem todo o conhecimento do seu negócio e nós, da ANEEL, esforçamo-nos para alcançar o mesmo nível de conhecimento, que não é necessariamente fácil, e os consumidores têm um nível, realmente de participação menor. Mas, uma parte da responsabilidade também pertence aos consumidores, na medida em que eu admito, acho mais ou menos óbvio que as pessoas que tenham menos escolaridade tenham uma certa dificuldade de entender todo esse mecanismo e essas fórmulas, etc. e etc., mas a gente não pode esquecer que consumidores também são industriais, consumidores também são professores universitários, consumidores também são comerciantes, consumidores também são conselhos de classe como: Conselho Regional de Economia, Conselho de Contabilidade, a Ordem dos Advogados do Brasil, então, todas essas Entidades teriam condições de se aprofundar, contratar consultores, especialistas (sic) e colaborassem com a participação maior dos consumidores, porque no fundo, no fundo, essa Revisão Tarifária impacta todos os consumidores indistintamente, então, se, por exemplo, uma federação das indústrias tivesse uma participação maior nisso, os resultados que ela obtivesse na defesa dos consumidores repercutiria sobre todos os consumidores e não sobre apenas os consumidores industriais. Então, eu acho que nós precisamos, no Brasil desenvolver ainda uma cultura de participação, digamos, do cidadão, de uma maneira geral, mais intensa nesse tipo de processo. Nós convidamos não só consumidores desse porte, mas também convidamos consumidores como: associações de bairro, associações de moradores, o Ministério Público - o Ministério Público quase nunca está presente, que é uma pena -, o IDEC - o IDEC não compareceu a nenhuma audiência de Revisão Tarifária, nem uma só, nem quando foi na cidade de São Paulo -, então, nós buscamos, inclusive, uma forma, e ainda estamos, digamos assim, quebrando a cabeça para descobrir uma forma de fortalecer mais os conselhos de consumidores, mas essa participação também depende do grau de interesse que a população tiver

em participar e buscar seus direitos, ser ouvido de uma maneira geral, eu acho que isso é um processo de evolução que nós estamos construindo no Brasil, todos juntos, porque afinal de contas, também somos consumidores nós aqui da Mesa” (Diretor da ANEEL, AP 40/2003, Catanduva/SP).

A argumentação do diretor da Agência, reproduzida acima, se repete em audiências posteriores, no mesmo ano.

Ainda no que tange à inclusão dos atores, em alguns momentos, o reconhecimento desigual dos sujeitos neste processo é apontado pelos próprios participantes, que apontam que sua presença não era esperada naquele espaço:

“Nós, pequenos agricultores, sabíamos que havia essa audiência pública, e como é pública, entendemos que tínhamos de participar. Eu queria esclarecer isso porque parece que a nossa entrada foi um choque, mas de fato somos nós consumidores que pagamos a dívida” (Associação de Pequenos Agricultores, AP 10/2003, São Leopoldo/RS).

Em alguns momentos, os participantes solicitam obter informações mais acessíveis sobre os encaminhamentos das propostas e opiniões manifestadas nas audiências.

“Solicita que a ANEEL responda oficialmente às sugestões que foram acatadas nesta audiência pública, para as entidades, para as pessoas que aqui colocaram, ou até por escrito. (...) É preciso repensar a forma de realização das audiências públicas para discutir e envolver consumidores que não estão aqui” (Associação de Empregados, AP 08/2003, Campinas/SP).

No entanto, no decorrer de todo o processo, estas informações (as resoluções resultantes das audiências) foram disponibilizadas pela Agência em sua página na Internet, apenas. Em um momento específico, o diretor da ANEEL ressalta que o acesso a estas informações existe, e depende da vontade dos sujeitos em buscá-los, transferindo aos atores a responsabilidade pelo acesso às informações.

“Cada uma das contribuições, inclusive as orais que foram dadas aqui hoje, será analisada e as respostas constarão do site da ANEEL ao qual todos evidentemente podem ter acesso. Alguns, com mais facilidade, outros com menos, mas quem realmente quiser procurar, vai achar um computador acessível e verificar o resultado desse trabalho, sendo objetivo da ANEEL dar a maior transparência possível a este processo” (Diretor da ANEEL, AP 2003/05, Cuiabá/MT).

Em algumas intervenções de representantes de setores da sociedade civil e órgãos públicos, observamos também temas que dizem respeito ao reconhecimento da energia

elétrica como serviço essencial e direito humano em contribuições que visam romper a lógica da técnica e do mercado como orientadoras dos debates e pautar a discussão na lógica dos direitos. Neste sentido, são colocados em questão temas como a adequação das tarifas à população de baixa renda e a ilegalidade do corte do serviço por inadimplência, conforme ilustram as passagens reproduzidas abaixo.

“Iniciou dizendo que estava com vergonha desta Audiência, não pela ANEEL ou pela CEPISA, mas sim pela ausência de pessoas no auditório para reivindicarem seus direitos, porque Teresina está às escuras” (Associação de moradores, AP 12/2005, Teresina/PI).

“a classe média é assistida com energia de qualidade, enquanto que o resto da população não possui energia. Convidou a todos para irem às ruas lutar por seus direitos” (Consumidor, AP 12/2005, Teresina/PI).

“(…) requer a popularização da audiência pública com a ampliação da mesma. (...) Sugere a revisão dos contratos de concessão e adequação de todos os índices à realidade social do povo brasileiro” (Consumidor, AP 05/2001, Vitória/ES).

“A ANEEL é responsável pela exclusão de quase a totalidade dos consumidores beneficiários do programa de baixa renda. O Brasil e o Estado de São Paulo são marcados por diferenças regionais e essas diferenças deveriam ser respeitadas” (Comissão Municipal de Serviços Públicos, AP 08/2003, Campinas/SP).

“Falou na condição de militante do setor energético e constatou que não houve discurso sobre o direito de defesa do consumidor, quanto às tarifas mais baixas (modicidade tarifária)” (Consumidor, AP 08/2003, Campinas/SP).

“... alegou que a energia elétrica tem função social de sustentação” (União de Associações de Bairros, AP 09/2003, Caxias do Sul/RS).

“(…) enfatizou que, se tem de haver uma reforma tributária, que começasse por aquela audiência pública, muito embora tenha havido dificuldade da participação da população ou de líderes comunitários, mas disse que poderia representá-los, porque todos queriam cumprir os compromissos. Finalizando, solicitou que houvesse uma tarifação especial para aqueles que detêm menor poder aquisitivo” (Vereador, AP 6/2003, Campo Grande/MS).

“Destacou que, na audiência pública, observou-se que todo mundo falou na questão técnica, sendo, realmente, a questão técnica abordada a todo momento. Quanto ao direito de consumir, lembrou que a energia era serviço essencial, mas notou que as pessoas estavam sendo expulsas, estava sendo retirado esse direito delas, na medida em que as tarifas têm aumento baseado em critérios técnicos do poder econômico. Afirmou que o pensamento era que os investidores não podiam perder porque eles iam embora, mas indagou se eram os mais importantes nessa relação. (...) que a ANEEL, que tem esse poder que é restrito a ela, que tem o poder de estar atuando, não esqueça o consumidor final e do que é a essencialidade de um serviço, recordando que serviço essencial é aquele que não se pode viver sem, e que isso estava escrito na Constituição, está escrito no Código de Defesa do Consumidor. (...) Questionou como é essencial uma coisa que não se pode pagar e por isso está

excluída” (Associação Brasileira da Cidadania do Consumidor, AP 6/2003, Campo Grande/MS).

Aqui observamos a tentativa dos atores de apresentar um recorte distinto da predominância da técnica e da lógica de remuneração das empresas do mercado: a visão da energia elétrica como um direito humano que deve ser garantido pelo Estado, colocando esta responsabilidade também sobre a atuação da Agência - que regula o acesso a este serviço essencial, definindo tarifas e punições aos inadimplentes. Este recorte da energia como direito humano requer e possibilita a politização do tema junto à sociedade civil e transforma sua relação com a Agência, pois legitima a reivindicação por maior justiça nas tarifações e rompe com o argumento da técnica, utilizado nos debates. No entanto, a atuação da Agência se dá no sentido de despolitizar o tema, relegando-o a uma dimensão técnica de definição de tarifas e fatores de cálculo, em que o debate e os argumentos predominantes são técnicos e quase como uma ciência, neutra. Ao tornar questões desta natureza como eminentemente técnicas, a Agência age no sentido de esvaziar e despolitizar o debate sobre este serviço, retirando da argumentação a lógica dos direitos humanos, e eximindo-se desta responsabilidade na garantia de um direito. Esta postura da Agência, em negar a politização e a lógica dos direitos em suas argumentações e debates, se reflete no controle social possível sobre esta instituição, que se torna restrito à dimensão técnica, despolitizado e esvaziado de atores mais plurais. Estes, por sua vez, se colocam na tentativa de politizar o tema, reconhecendo o acesso à energia como um direito humano e a responsabilidade da Agência em provê-lo de maneira justa e universal, sem, no entanto, apresentar sucesso, pelo menos neste espaço das audiências, marcado pela legitimação da técnica e da restrição de atores e da política nas argumentações.

Por fim, destacamos que, em alguns momentos, o papel da agência e do governo na formulação da política energética é questionado e respondido pelo diretor a Agência. Este atribui ao governo o papel da definição das políticas e à Agência um papel mais técnico e não “político”, sendo a audiência pública um espaço de troca de informações.

“(…) Ressaltou que o papel da regulação não poderia deixar de incluir a responsabilidade pública do Governo de traçar a política para o setor, e, de fato, apesar de todos os avanços do governo Fernando Henrique, parece-nos que a parte do governo de traçar política não foi cumprida, havendo um vácuo” (Representante do PT, AP 6/2003, Campo Grande/MS).

“(…) mas infelizmente à ANEEL não cabe questionar a legislação brasileira. Todos esses fatores, essas parcelas que estão na conta de energia, são decididos em lei, são aprovadas pelo Congresso Nacional, onde estão os representantes de todos nós e é onde as pessoas devem buscar realmente as mudanças que consideram necessárias (...) o fórum para este tipo de decisão é realmente o Congresso Nacional, que é onde se discutem os caminhos da sociedade brasileira” (Diretor da ANEEL, AP 2003/05, Cuiabá/MT)

“registrou que a Agência não tem atribuição de fazer política. Entende que a Audiência é importante porque contribui para a evolução e o surgimento de novos fóruns. Seguramente, prosseguiu, a Agência tem a incumbência de informar, de comunicar, de contribuir com o governo, no sentido de que a sociedade está sinalizando numa determinada direção ou que há uma preocupação com determinadas questões, sendo este sim, um dos nossos papéis” (Diretor da ANEEL, AP 09/2003, Caxias do Sul).

A partir da análise da dinâmica das audiências realizadas e das intervenções dos participantes durante o período estudado, podemos observar fatores diversos que limitam o escopo deste espaço como espaço de controle social, no que tange à inclusão de uma diversidade maior de atores e no que tange à ampliação do debate no sentido de aprofundá-lo e politizá-lo. Estas limitações são decorrentes de aspectos mais formais da organização e preparação das audiências pela Agência já apontados a partir das intervenções acima reproduzidas - divulgação, local de sua realização, prazo que os interessados têm para se preparar, etc.; e de aspectos que podemos caracterizar como mais substantivos da dinâmica destas, onde se inclui a linguagem e a metodologia utilizada nos documentos e exposições. Observa-se claramente, neste sentido, uma predominância da linguagem e argumentação técnica, respaldada pelos próprios diretores da Agência ao tecer considerações quanto à responsabilidade dos próprios sujeitos em se capacitar para compreender a linguagem predominante e ao demarcar o que seria o papel da agência - mais técnico, e não político.

Tendo em vista o objetivo das audiências<sup>66</sup>, não iniciamos esta análise esperando encontrar nestes espaços deliberações e definições de decisões a serem tomadas. No entanto, é possível atribuir não apenas ao desenho e aos objetivos propostos para as Audiências, mas à postura dos atores representantes da Agência, esta restrição da

---

<sup>66</sup> “Recolher subsídios e informações diretamente junto aos interessados em processos decisórios que impliquem efetiva afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico e dos consumidores, (...) propiciar uma abertura para que agentes e consumidores encaminhem suas opiniões ou sugestões, identificar de maneira ampla todos os aspectos relevantes à matéria em questão e dar publicidade à ação regulatória da ANEEL” (Regimento Interno ANEEL, ver referência).

politização dos temas e sua análise mais profunda desde uma ótica dos direitos que transcenda a lógica do mercado e da técnica. Esta postura parece ser decorrente de uma cultura predominante nestas instituições, herdada desde o modelo norte-americano, de separação da técnica e da política com predominância da primeira sobre a segunda e de pretensa neutralidade - que acaba por representar uma despolitização de sua atuação, eliminando o espaço da política e dos direitos de suas atribuições.

Assim, a priorização de atores do mercado e de sua lógica por parte destas instituições se reflete: tanto na presença maior destes atores e na sua maior capacidade de intervir em um debate onde se prima pela argumentação técnica, resultantes das estratégias de comunicação e divulgação e da metodologia adotada pela própria Agência; quanto nos argumentos utilizados por seus representantes no sentido de reduzir o debate à lógica da técnica e do mercado, eliminando o lugar da política destes espaços e atribuindo-a ao âmbito do governo - Ministérios e Congresso Nacional.

Além disso, reflete-se em algumas tentativas de tensionamento realizadas por atores da sociedade civil em suas argumentações, conforme trechos transcritos acima, criticando o prazo para análise dos documentos disponibilizados, a linguagem técnica destes e dos debates, e o seu não-reconhecimento - o “choque” que sua presença causou entre os participantes, etc. Estas tentativas comprovam a existência de uma demanda pela inclusão destes atores no processo, pela politização deste tema e pelo aprofundamento da discussão em espaços mais amplos de participação para capacitar estes atores em sua atuação no controle social sobre a Agência. Entretanto, a responsabilidade por estas limitações - baixa presença destes atores, falta de informações e, especialmente, dificuldade de compreensão técnica, é atribuída, pelo próprio diretor da Agência, aos próprios atores da sociedade civil e sua vontade. Já a despolitização do debate e a falta de abertura para tratar a energia como um direito humano fundamental para a cidadania são justificadas pela própria Agência como decorrentes da sua função, que é técnica. O espaço da política seriam os Ministérios, o Congresso Nacional, etc.

Tomando em conta as dimensões de análise que adotamos para a compreensão das possibilidades de controle social sobre estas instituições, podemos afirmar que o lugar da política é restrito, com base nesta predominância constante da técnica na linguagem e fundamentação das discussões. Podemos afirmar também que os sujeitos da política, por

conta deste posicionamento da Agência, são também reduzidos em sua quantidade e diversidade. A partir destas constatações quanto aos sujeitos e politização restritos na prática do controle social nestas instituições através de Audiências Públicas, podemos afirmar, com base na tipologia de controle social proposta no presente trabalho, que se trata de uma prática restrita de controle social.

### **Considerações Finais**

No presente trabalho, buscamos compreender e analisar as possibilidades de controle social sobre as agências reguladoras brasileiras. Para tanto, definimos em nossa análise duas variáveis que compreendemos como centrais na definição e prática do controle social nestas instituições. São elas: o *modelo institucional* destas agências, inspirado no modelo norte-americano de IRC (Independent Regulatory Comissions), e os *projetos políticos* em disputa, que moldaram a prática institucional do controle social nas agências brasileiras no período estudado, entre os governos FHC e Lula (1995 - 2005).

Discutir o controle social possível e desejável sobre estas agências nos parece fundamental tendo em vista o contexto em que se inserem - de regulação de serviços privatizados -, e seu formato institucional - dotado de grande autonomia e independência. O contexto de reforma e privatização dos serviços públicos traz consigo a predominância da lógica do mercado em detrimento da lógica dos direitos, em um processo de redução da responsabilidade do Estado como garantidor dos direitos de cidadania, que parece restringir o espaço do controle social e a abertura para a exigibilidade de direitos. Além disso, o formato adotado para as agências reguladoras visa isolá-las de pressões políticas provenientes de dentro e de fora do sistema político, tornando-as pouco permeáveis a pressões da sociedade, e, por conseguinte, ao controle social.

Assim, este trabalho se coloca desde uma perspectiva de análise que busca compreender os desafios e avanços para a construção democrática a partir da participação ativa da sociedade civil junto ao Estado na definição de políticas e dos rumos da sociedade em que se inserem. Tratamos, portanto, de avaliar a abertura existente para a participação ativa da sociedade neste processo de construção de políticas e ações do Estado e a transformação das relações entre Estado e sociedade decorrente do escopo desta abertura. A concretização da participação ativa de atores mais amplos neste processo de construção dependerá de formatos institucionais adequados e de concepções ou projetos políticos que reconheçam e propiciem a inclusão maior de atores e a ampliação da política como elementos fundamentais para esta transformação.

Iniciamos nossa análise com um esforço de definição e operacionalização do conceito de controle social a partir de seus usos e definições, nem sempre explícitas ou expressas anteriormente, na literatura. Tendo em vista a aproximação da utilização deste

conceito pela literatura latino-americana com o conceito internacionalmente difundido de *accountability*, procedemos à diferenciação entre estes dois conceitos.

Observamos que o conceito de controle social, conforme utilizado por setores da sociedade civil latino-americana inspirados pelo “campo movimentalista”, refere-se mais fortemente ao debate político e partilha de poder entre Estado e sociedade na definição de ações e políticas públicas. Reserva uma relação direta com a defesa do interesse público definido em espaços amplos de debate também constituídos autonomamente no âmbito da sociedade civil, apresentando relação direta, portanto, com a idéia de participação e ampliação dos espaços públicos de deliberação.

Já o conceito de *accountability* enfatiza mecanismos de prestação de contas e informações para que os cidadãos ou instituições possam avaliar governos, possibilitando punição ou sanção a atos ilegais e/ou a governos considerados não representativos. Assim, enfoca a dimensão legal como orientadora do controle realizado pela sociedade sobre o Estado e não inclui necessariamente uma dimensão de debate político inclusivo sobre as definições das políticas e ações a serem executadas, mas a disponibilização de informações e transparência na gestão pública e mecanismos de sanção.

A partir destas diferenciações e esforços anteriores de definir este conceito, encontrados na literatura pertinente, pudemos propor uma definição e uma tipologia para este, com o objetivo de possibilitar a identificação, nos distintos discursos e práticas políticas e de gestão, do escopo atribuído ao termo.

Concebemos que tal conceito se define minimamente como uma relação específica entre Estado e sociedade civil, que se dá sobre o tema das políticas públicas e ações do Estado. Nesta relação, os atores da sociedade civil se encontram em condição de autonomia em relação ao governo, e agem na defesa do interesse público.

A partir dos usos observados na literatura pertinente, observamos duas concepções distintas que orientam o significado atribuído ao conceito: uma mais ampla e outra mais restrita. A diferença entre elas se dá quanto ao grau de politização do controle social que propõem. A concepção que chamamos de ampliada enfatiza a ampliação do debate político em torno da coisa pública, incluindo número e diversidade cada vez maiores de atores. Já a concepção restrita enfatiza espaços informativos, com pouco debate político e diversidade de atores reduzida, focando a legalidade das ações do Estado.

Consideramos que a diferenciação dos usos do conceito a partir da politização maior ou menor das concepções orientadoras desta utilização, proposta nesta tipologia, parece-nos adequada para a compreensão deste conceito no contexto brasileiro e latino-americano. Isto se dá na medida em que tal diferenciação reconhece uma distinção que se coloca no centro da disputa entre projetos políticos, no âmbito da constituição dos significados de conceitos e práticas com base em um conjunto de valores específico, que constitui os projetos políticos distintos.

A adequação desta tipologia de diferenciação entre distintas concepções do conceito se apresenta na discussão realizada no segundo capítulo deste trabalho, onde buscamos observar de que maneira os projetos políticos distintos utilizam o conceito de controle social no plano do discurso. Buscamos mapear, nestes usos distintos, que atribuição é dada ao lugar da política e aos sujeitos da política, e a partir disso compreender as formas de controle decorrentes de acordo com os projetos políticos neoliberal e democrático-participativo.

Os projetos políticos e suas distintas concepções de controle social consistem na primeira variável que reconhecemos e adotamos como central na definição do escopo de controle social possível. Atribuem, no nível discursivo, diferentes alcances ao controle social idealizado e propostas de formatos para a concretização do controle. Em nossa análise, pudemos observar uma clara distinção apresentada entre os distintos projetos do escopo do controle social quanto à sua politização e inclusão de atores no processo. Esta distinção se encontra também na atribuição de significados a outros conceitos centrais para a disputa sobre a construção democrática, tais como participação, democracia, cidadania, esfera pública não-estatal.

Observamos que o projeto neoliberal, adotando este conceito com um significado semelhante ao de *accountability* e apresentando pouca clareza em seu discurso quanto ao escopo do conceito de controle social que propõe, parece estar operando o deslocamento do significado deste conceito em relação ao projeto democrático-participativo. Apontamos que este deslocamento pode se dar como uma tentativa empreendida por representantes deste projeto em estabelecer uma relação de interlocução e identidade com a vertente democrático-participativa, estrategicamente importante na disputa política na medida em

que poderia agregar apoios de atores deste projeto ao conjunto de reformas que propunham, enfrentando menos resistências em sua concretização.

Conforme mencionamos acima, consideramos também como fundamental para definir o escopo de controle social implementado nas agências reguladoras brasileiras, as concepções herdadas de seu modelo paradigmático – as IRC norte-americanas. Este modelo constitui-se como a segunda variável adotada para o presente trabalho, e que exploramos no terceiro capítulo. Analisamos o modelo norte-americano tendo em vista as concepções que orientaram a constituição de mecanismos de controle para estas instituições em seu contexto e trajetória específicos, analisando o lugar da política, os sujeitos da política e as possibilidades de controle decorrentes. Tais concepções se reproduzirão em maior ou menor grau no modelo brasileiro, adaptando-se a este contexto específico.

Observamos, a partir desta análise, que existem distintas concepções quanto às possibilidades de controle sobre tais instituições e que foram introduzidos diversos mecanismos de controle sobre estas ao longo do tempo. No entanto, entre as distintas concepções e a prática institucional de controle implementada, o espaço da política é restrito, bem como os atores a realizarem o controle. Dá-se centralidade ao controle judicial, supostamente mais neutro e isento de política – sendo a política compreendida como negativa – e fundamentado legalmente e na defesa do interesse público.

Esta centralidade da judicialização do controle e da restrição de seus atores ao sistema político tradicional (poderes Executivo e Legislativo) se fundamenta no próprio papel atribuído a estas instituições. Colocam-se como instituições “técnicas”, cujo objetivo é implementar políticas, e não formulá-las – fundamentando-se na concepção wilsoniana de separação da atividade governativa entre administração e política. Deveriam regular o mercado de maneira autônoma e isolada de pressões políticas, com base na especialização técnica e eficiência da regulação. Assim, não haveria espaço para a política e para controles destas instituições, especialmente controles de tipo político, e em maior grau, controle social. Estes controles deveriam dar-se sobre os políticos, no Executivo e no Legislativo.

Tendo em vista as possibilidades e limitações oferecidas ao escopo do controle social pelos distintos projetos políticos em disputa na construção democrática latino-americana e pelo modelo paradigmático de IRC, partimos em seguida para a análise da implementação das agências reguladoras no Brasil, seu contexto e desenho institucional

específico, e concepções do lugar e dos sujeitos da política que orientam a aplicação prática de mecanismos de controle social. Aqui aprofundamos a análise do desenho institucional específico da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), que fundamenta e se assemelha aos desenhos institucionais de outras agências criadas no período.

Observamos, em nossa análise, que o modelo institucional adotado no caso brasileiro guarda grandes semelhanças com o modelo norte-americano de IRC. Estas semelhanças se dão especialmente em relação: ao papel atribuído a estas instituições – de implementação da política, com uma concepção clara de separação entre técnica e política; e a uma cultura dominante de sobreposição da técnica em relação à política na definição de suas atribuições e ações. Estas características herdadas do modelo paradigmático norte-americano serão fundamentais para orientar o escopo do controle social implementado sobre estas agências quando de sua criação, durante a reforma do Estado empreendida pelo governo FHC.

As características do modelo apontadas acima encontram identificação com a concepção mais geral do projeto político que fundamenta a reforma do Estado empreendida neste governo. Visando dotar de maior eficiência a administração pública e redefinir o papel do Estado como regulador e mediador de relações, tal reforma centraliza as decisões sobre políticas em um núcleo estratégico e repassa a função de regulação econômica a estas agências autônomas, que, não sujeitas a controles “burocráticos” (de procedimentos) e a interferências políticas, poderiam regular de maneira neutra e eficiente as relações entre Estado, mercado e sociedade neste contexto de privatização dos serviços públicos monopolistas. A autonomia e a independência concedidas a estas instituições visam garantir a credibilidade do processo regulatório frente aos investidores.

Fica claro, portanto, que o papel das agências seria fundamentalmente técnico-administrativo, não havendo espaço para argumentação política quanto a suas ações. E, este papel seria cumprido de maneira neutra e isenta de política ou de influências políticas, resultando em um insulamento destas instituições, que garantiria esta neutralidade.

Decorre disto uma tensão entre a autonomia concedida a estas instituições e a ampliação dos controles ali previstos no que tange à politização e inclusão de atores mais plurais, o que resulta na previsão de controles mais restritos quando de sua implementação pela vertente neoliberal. Por tratar-se de instituições onde o espaço da política é restrito,

não haveria espaço para a politização do controle e para a inclusão de uma pluralidade maior de sujeitos em seu exercício.

Observamos que o mecanismo de controle social por excelência previsto por este governo no desenho institucional das agências (caso da ANEEL e outras) são as audiências públicas. A implementação deste mecanismo fundamenta-se na publicização (Bresser Pereira, 1998a; 1998b) e troca de informações sobre o funcionamento destas agências entre agências, Estado, mercado e sociedade.

Tendo em vista que esta forma de controle social prevista decorre das concepções neoliberais que orientaram as reformas empreendidas durante o primeiro governo FHC, e que estas são distintas das concepções que fundamentam o ideal de controle social defendido pelo projeto democrático-participativo, passamos à análise das propostas do governo Lula quanto ao controle social sobre estas agências, questionando se este propôs práticas distintas de controle social no âmbito destas instituições.

Nossa análise aponta, entretanto, que o governo Lula, apesar de defender no plano do discurso uma concepção de controle social mais ampla, não logrou implementar concretamente, nas agências reguladoras, formas de controle social que ampliassem os sujeitos e o espaço para a política. Apesar de propor um Projeto de Lei cujo objetivo principal apontado seria o fortalecimento do controle social sobre tais agências, observamos que a proposta contida no PL mantém as formas restritas de controle social já praticadas no governo anterior, e recentraliza o poder de formulação da política pública nos ministérios.

Este governo repete, portanto, a demarcação de diferença entre técnica e política, já reproduzida pela vertente neoliberal, ao recentralizar o poder decisório sobre as políticas nos ministérios e atribuir às agências funções de implementação supostamente neutra e fundamentada tecnicamente das políticas. Esta separação esvazia as agências de política e do controle social, dotando-o de uma fundamentação na lógica da técnica, despolitizada. Acreditamos aqui estar diante de uma clara dificuldade de tradução de um ideal de controle social em práticas concretas, que se traduz na continuidade de práticas idealizadas e praticadas pelo projeto político antagônico.

Estas constatações nos apontam para um questionamento que não tivemos a oportunidade de responder no presente trabalho, mas que nos parece relevante. Trata-se da hipótese de que esta impossibilidade de tradução de um projeto defendido no plano do

discurso em práticas e em um modelo de gestão coeso pelo governo Lula poderia significar que a ênfase dada por esta vertente à dimensão sociopolítica (Paes de Paula, 2005) não transcende o plano do discurso, tal como Paes de Paula aponta no caso da vertente neoliberal e seu modelo de gestão. Isto poderia se dar mesmo levando em conta a quantidade existente de experiências alternativas de gestão que implementaram instrumentos de participação da sociedade na intervenção sobre as políticas públicas, praticadas pela mesma vertente em gestões municipais.

Consideramos, a partir de nossa análise, que *a tensão entre técnica e política*, constitutiva do modelo de origem, *se combina com disposições presentes nos projetos dos governos* em uma direção que *pode tanto reforçar quanto desconstruir os fundamentos desta tensão*. No caso do governo Lula, o discurso rompe com os elementos que estruturam esta tensão, mas a prática parece reforçar o modelo de origem. Já no governo FHC, o projeto político orientador reforça os elementos da tensão.

De qualquer forma, ambos os projetos e governos explicitam o desafio de implementar e aprofundar mecanismos de controle social neste contexto específico de alta complexidade da política, em uma área estratégica e em um contexto de privatização dos serviços, e apontam para a necessidade urgente de repensar o modelo de controle social.

A partir desta análise, apontamos que as limitações existentes à construção do controle social ampliado em tais instituições se dão tanto *no nível da cultura predominante de supremacia da técnica e restrição da política* na administração pública, que se potencializa no caso das agências reguladoras; quanto *no nível do modelo institucional base das agências*, que restringe controles mais amplos no que tange à sua politização e sujeitos; e, por fim, na *dificuldade de traduzir projetos políticos em práticas e modelos de gestão coesos*, expressa pela experiência do governo Lula.

Por fim, procedemos à análise da dinâmica do controle social nestas agências a partir das audiências públicas realizadas pela ANEEL no período - seus atores, intervenções e debates -, no sentido de observar de que maneira se concretiza a prática do controle social nestas instituições no período estudado.

Observamos que tais audiências consistem em um mecanismo restrito de controle social, pois restringem os sujeitos do controle a atores do mercado através da supremacia da técnica para a intervenção. Reduzem também o espaço da política, dando abertura à

predominância da lógica da técnica e do mercado nos debates, em detrimento da perspectiva politizadora do reconhecimento do serviço de energia elétrica como direito humano. Isto se dá mesmo apesar das demandas existentes pela ampliação do debate em espaços de participação autônomos, pela inclusão de atores mais plurais no debate e pela politização do debate a partir da argumentação fundada no reconhecimento dos direitos humanos.

O caráter restrito deste espaço de controle se mantém ao longo do período, não havendo diferenças em sua dinâmica entre os distintos governos. A manutenção desta dinâmica que restringe o espaço da política e seus sujeitos, para além da influência de projetos políticos com concepções bastante distintas de controle social, nos leva a concluir que o modelo institucional adotado para estas instituições, - onde predomina o reconhecimento de seu caráter técnico e “apolítico” ou neutro -, é uma variável que exerce grande influência nas possibilidades concretas de controle social sobre estas.

É possível, portanto, concluir que as duas variáveis adotadas para a presente análise - *projetos políticos e modelos de gestão* - são responsáveis por desenhar e delimitar as possibilidades de controle social sobre as agências reguladoras brasileiras. Além disso, concluímos que as dimensões de análise que nos serviram de instrumento para compreender as distintas concepções que se colocam na constituição de projetos políticos e modelos institucionais, quais sejam: *o lugar da política, os sujeitos da política e formas de controle* decorrentes, são capazes de demarcar distinções no que tange ao escopo do controle social idealizado e implementado em diferentes contextos.

Finalizamos o presente trabalho com alguns apontamentos em relação aos desafios para a concretização de práticas de controle social ampliadas a partir deste objeto específico. Estes desafios competem, primeiramente, à dimensão do modelo institucional, que defende a supremacia da técnica em detrimento da política.

Esta defesa da supremacia da técnica em detrimento da política, propagada através deste modelo, se reflete na justificação do próprio papel das agências na política pública, às quais competiria exercer políticas de Estado, e não de governo (Bresser Pereira, 1998a; 1998b; MARE, 1997b). Esta diferenciação quanto ao *caráter da política exercida* pelas agências tem o efeito de excluir de tais políticas, e, por conseguinte, das agências, a necessidade de controles hierárquicos e políticos. Esta justificação da não necessidade de

controle sobre tais políticas é originária de uma noção que concebe o interesse público como algo imutável e pré-definido, não sujeito a debate e deliberação pública com inclusão de sujeitos diversos.

Além desta diferenciação entre políticas de Estado e de governo, utilizada no contexto brasileiro para justificar a ausência de controles sobre tais instituições, uma outra diferenciação difundida internacionalmente exerce o mesmo efeito sobre a previsão de controles sobre as agências reguladoras. Trata-se da diferenciação proposta por Majone (1999a; 1999b), entre políticas redistributivas e de eficiência, na qual caberia às agências executar o segundo tipo de política, que não acarretaria em perdas e ganhos redistributivos entre os diversos setores da sociedade, não necessitando, portanto, de definições políticas e debate público em torno de suas ações e, por conseguinte, de controles político e social.

A supremacia da técnica em detrimento da política é reforçada, ainda, pela definição da tarefa atribuída às agências, que consiste em apenas implementar estas políticas de maneira técnica e neutra, não estando sujeitas, portanto, a controles políticos - que oferecem riscos à sua neutralidade e eficiência. Trata-se da *separação da tarefa governativa* entre política e administração, herdada pelo modelo institucional brasileiro desde o modelo norte-americano de IRC, e segundo a qual as agências reguladoras seriam responsáveis pelo segundo tipo de tarefa. Por tratar-se de uma tarefa neutra, como uma ciência, de acordo com a concepção wilsoniana, não haveria necessidade de controle e participação da sociedade na definição das ações destas instituições, que primariam pela lógica da técnica e da eficiência. Este discurso é propagado no Brasil tanto pelo modelo neoliberal quanto pelo democrático-participativo, acarretando em possibilidades restritas de controle social sobre as agências reguladoras.

Por fim, apontamos para um outro desafio à consolidação do controle social ampliado no caso brasileiro, ainda no que tange ao modelo institucional adotado e à supremacia da técnica em detrimento da política por ele propagada. Concluimos, a partir de nossa análise, que esta predisposição de supremacia da técnica na atuação destas instituições, já existente no modelo herdado das IRC, se combina com a *supremacia da lógica do mercado* que marca o contexto específico de privatizações e de reforma neoliberal do Estado quando de sua criação no Brasil. Esta combinação acaba por potencializar a predominância da lógica da técnica nestas instituições.

A lógica do mercado reforça a exclusão da lógica dos direitos na atuação destas agências, em um contexto de redução do papel do Estado como responsável pela provisão de serviços públicos que caracterizariam os direitos da cidadania. Sobrepõe, conseqüentemente, a idéia da eficiência em relação à garantia de direitos e à politização das definições de ações e políticas, trazendo para estas instituições o reforço ainda maior da supremacia da técnica e da redução do espaço da política com o fundamento da eficiência a ser perseguida. Exclui, portanto, a perspectiva dos direitos e da justiça social na atuação destas instituições e na construção dos mecanismos de controle social sobre estas, restringindo também as possibilidades de ampliação de seu escopo e sujeitos.

Aprendemos, a partir de nossa análise, que além do desenho institucional previsto para os espaços de controle social (neste caso específico, as audiências públicas), a *dinâmica* adotada nestes espaços - decorrente não apenas do desenho institucional, mas de uma cultura institucional consolidada - também define o escopo do controle social possível. Neste caso específico, a dinâmica analisada acaba por refletir esta supremacia da técnica em detrimento da política, e da eficiência em detrimento da lógica dos direitos. A postura dos atores presentes, especialmente dos agentes públicos que coordenam o debate e representam a instituição nestes espaços, define a maior ou menor abertura ao aprofundamento do tema, à politização do debate e à inclusão dos sujeitos neste. No caso da ANEEL, o posicionamento e a condução das audiências por seus diretores trata de reproduzir uma cultura que defende a redução da política em nome da técnica, reduzindo a argumentação a questões de eficiência e não reconhecendo a perspectiva da garantia de direitos e a responsabilidade da Agência neste tema. Contribui, portanto, para potencializar ainda mais a redução do escopo do controle social, já restrito em sua previsão no desenho institucional das audiências públicas.

Além da dimensão do modelo institucional adotado e a cultura institucional que reforça, apontamos também que os desafios à concretização de práticas de controle social ampliadas para estas instituições competem a uma segunda dimensão: a dos projetos políticos e suas intencionalidades e capacidades de consolidação e implementação de práticas e modelos coesos de gestão.

O modelo de IRC que orienta a criação das agências reguladoras brasileiras pela vertente neoliberal traduz, de maneira mais ou menos direta, uma concepção contida nesta

vertente de separação entre técnica e política e supremacia da primeira sobre a segunda, restringindo as possibilidades de controle social mais amplo no que tange a sua politização. O projeto político neoliberal, defendido por esta vertente, apresenta uma concepção já restrita de controle social em seus discursos, apesar da falta de clareza nestes quando tratam deste conceito. Esta concepção é traduzida em práticas e em um modelo de gestão de maneira bastante fiel, refletindo uma capacidade de tradução deste projeto em um modelo em grande medida coerente com o discurso adotado. Aqui, a dificuldade de consolidação de práticas ampliadas de controle social se deve à concepção que orienta as práticas adotadas por este modelo, cujo objetivo não é ampliar a política e seus sujeitos e nem aprofundar as formas de controle social decorrentes.

Já a consolidação dos ideais propagados no âmbito do discurso pelo projeto democrático-participativo encontra dificuldades específicas quanto à tradução em práticas e em um modelo de gestão coeso do controle social ampliado. Compreendemos que estas dificuldades se devem tanto ao modelo institucional herdado do governo anterior, que restringe as possibilidades de controle mais politizado e com maior diversidade de atores, conforme exploramos acima; quanto à capacidade inerente ao próprio projeto e a seus atores em construir seu modelo de gestão específico. Além disso, este projeto se defronta com as concepções de outros projetos em disputa, que oferecem resistências a esta consolidação, tanto no âmbito institucional quanto fora dele. Estas dificuldades resultam, na experiência brasileira, em uma continuidade de práticas gerencialistas de gestão (Paes de Paula, 2005) e de controle social no governo Lula, sobre o qual havia expectativas quanto à ampliação da participação da sociedade civil e dos mecanismos de controle social.

Consideramos que a questão da consolidação de ideais ou projetos políticos em modelos de gestão é central para a compreensão do escopo e dos limites das práticas de controle social possíveis nestas instituições e nos modelos de gestão implementados, que transcendem as agências reguladoras.

No caso da vertente societal, conforme aponta Paes de Paula (2005: 40), não existe o mesmo consenso observado na vertente gerencial quanto aos objetivos e características de seu projeto político, o que dificulta sua consolidação em práticas e modelos coerentes. Trata-se de uma limitação inerente e interna ao próprio projeto, para além das limitações

externas impostas pelo modelo institucional herdado e pelas disputas com outros projetos políticos.

É importante ter em mente, conforme analisa Paes de Paula (2005) que

“quando analisamos a vertente societal, não encontramos uma proposta para a organização do aparelho do Estado. O que verificamos por meio do exame da literatura é que, diferentemente da vertente gerencial – que estabelece um modelo federal a ser reproduzido nas diversas estâncias governamentais –, há uma focalização na organização local de experiências alternativas de gestão. De qualquer forma, a ausência de uma elaboração da vertente societal para o aparelho do Estado contribui para a permanência da proposta gerencial” (Paes de Paula, 2005: 43).

Tal afirmação aponta para o reconhecimento das dificuldades inerentes ao próprio projeto em propor um modelo de gestão e implementá-lo. Por outro lado, tal como a própria autora aponta, estas dificuldades não se limitam apenas a questões internas ao projeto democrático-participativo ou vertente societal, sendo necessário “reconhecer que uma nova elaboração [para o aparelho de Estado] implicaria outra reforma administrativa com todas as dificuldades políticas que isso representa” (idem: 43).

Concordamos, por fim, com a autora, quando afirma que “no entanto, é preciso considerar essa possibilidade, pois a continuidade do modelo gerencial impossibilita mudanças na cultura política, uma vez que condiciona a forma como é realizada a gestão do aparelho do Estado” (idem: 43).

A capacidade de tradução de ideais em práticas e modelos de gestão é, portanto, elemento fundamental para a consolidação do controle social ampliado, e passa pela transformação do aparelho do Estado e da cultura predominante em suas instituições, para além das intencionalidades contidas nos projetos políticos em disputa e que ocupam o poder de Estado. Apontamos como fundamental a continuidade deste debate e a construção e implementação de uma proposta de modelo de gestão que contemple tais ideais e que aprofunde a construção democrática a partir da participação e do controle social amplos, que propiciem a partilha efetiva de poder entre Estado e sociedade.

### Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, F. L. “Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente”. In Pereira, Luiz Carlos Bresser e Spink, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- ABRUCIO, F. L. & COUTO, C. G. “O segundo governo FHC: coalizões, agenda e instituições”. *Tempo Social*, 15 (2): 269-301. São Paulo, nov. 2003.
- ABRUCIO, F. L. e PÓ, M. V. “Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças”. *Revista de Administração Pública (RAP)*. Rio de Janeiro, 40(4):679-98, Jul./Ago. 2006.
- ALBUQUERQUE CARVALHO, M. C. *Participação Social no Brasil Hoje*. Polis papers. Acesso em: <[www.polis.org.br/publicacoes/papers/19982.html](http://www.polis.org.br/publicacoes/papers/19982.html)> 1998.
- ALBUQUERQUE, M. C. e TEIXEIRA, A. C. “Orçamentos Participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático”. In DAGNINO, OLVERA & PANFICHI (Orgs.) *A disputa pela Construção Democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006 (pp.179-228).
- ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Orgs.). *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latinoamericanos*: Novas Leituras. 1. ed. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000.
- ALVAREZ, S. “Governance, governabilidade e governamentalidade: interrogações sobre a ‘Agenda Sociedade Civil’ e o Futuro do Debate sobre a Construção Democrática no Século XXI”. Paper apresentado no Seminário Internacional “A Disputa pela Construção Democrática na América Latina”. Universidade Estadual de Campinas, Campinas- SP, 7-8 de junho de 2006.
- ANDERSON, Perry. “Balanço do Neoliberalismo”. In Sader, E. e Gentili, P. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANDREWS, C. W. e KOUZMIN, A. “O Discurso da Nova Administração Pública”. *Lua Nova* n.º 45, 1998.
- AVRITZER, L. “O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte”. In Dagnino, E. (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- \_\_\_\_\_. “O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico”. In AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

BAIERLE, S. G. *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. Dissertação de Mestrado, Campinas-SP, IFCH- UNICAMP, 1992.

\_\_\_\_\_. “A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos”. In Alvarez; Dagnino e Escobar (orgs.) *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latinoamericanos: Novas Leituras*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000.

BALCÃO, N. e TEIXEIRA, A. C. (Orgs.). *Controle social do orçamento público*. Revista Pólis n. 44. Instituto Pólis: São Paulo, 2003.

BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial - A Gestão da Economia Mundial: Oportunidades e Riscos, Finanças Públicas no Desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

\_\_\_\_\_. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial - Sistemas Financeiros e Desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

\_\_\_\_\_. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial - O Desafio do Desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

\_\_\_\_\_. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial - Infra-estrutura para o Desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1994.

\_\_\_\_\_. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial - o Trabalhador e o Processo de Integração Mundial*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1995.

BOBBIO, MATEUCCI e PASQUINO. *Dicionário de Política*. 8ª edição. Editora UnB, Brasília, 1995.

BOHMAN, J. “La democracia deliberativa y sus críticos”. In *Revista Metapolítica*. Vol. 4, núm. 14. Abr-jun de 2000 (pp. 48-57).

BOSCHI, R. R. e LIMA, M. R. S. “O Executivo e a construção do Estado no Brasil. Do desmonte da era Vargas ao novo intervencionismo regulatório”. In: Vianna, L. W. (Org.) *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: Iuperj/Faperj, 2002

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. Câmara de Infra-Estrutura/Câmara de Política Econômica. *Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro* — Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial. Brasília, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C. “Da administração pública burocrática à gerencial”. In *Revista do Serviço Público*, v. 120, n. 1, 1996.

\_\_\_\_\_. “A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de controle”. *Lua Nova* n.º 45, 1998a.

\_\_\_\_\_. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo/ Brasília: Ed. 34/Enap: 1998b.

BRESSER PEREIRA, L.; SPINK, P. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BRESSER PEREIRA, L.; WILHEIM, J. ; SOLA, L. (Orgs.). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

CAPELLA, A. C. N. *A Reforma do Estado no Brasil e o Modelo Pós-burocrático de Administração*. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de São Carlos, 2000.

CARDOSO, F. H. “Notas sobre a Reforma do Estado” in *Revista Novos Estudos do Cebrap*, n.º 50, 1998, p. 10.

COELHO, V. S. e NOBRE, M. (orgs.) *Participação e Deliberação – Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

COHEN, J. “Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa”. In *Revista Metapolítica*. Vol. 4, núm. 14. Abr-jun de 2000 (pp. 24-47).

COHEN, J.; ARATO, A. *Civil society and political theory*. Cambridge and London, MIT Press, 1992.

COSTA, Valeriano M.F. “O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado”. *Lua Nova* n.º 44, 1998.

CUNILL GRAU, N. “Responsabilización por el Control Social”. In: *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Consejo Científico del CLAD. Buenos Aires: CLAD; BID; EUDEBA, 2000. pp. 269-327.

\_\_\_\_\_. “Nudos críticos de la accountability social. Extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina”. In PERUZOTTI, E. e SMULOVITZ, C. (Orgs.). *Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2002, 193-218.

DAGNINO, E. (org.) *Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_ “Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana”. In: Alvarez, Dagnino e Escobar (Orgs.) *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latinoamericanos: Novas Leituras*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000.

\_\_\_\_\_ (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_ “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”. In: Daniel Mato. (Org.). *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización*. Caracas, 2004, p. 95-111.

DAGNINO, OLVERA & PANFICHI (orgs.) *A disputa pela Construção Democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

DINIZ, E. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil 1985 – 1995*. Rio de Janeiro: FGV, 1997a.

\_\_\_\_\_ “Governabilidade, democracia e reforma do Estado”. In Diniz, E. e Azevedo, S. *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: UNB, 1997b.

DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular: Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.

EVANS, Peter. “O Estado como problema e solução”. *Revista Lua Nova*, n.º 28/29, 1993.

FARIA, C. F. “El concepto de democracia deliberativa - Un diálogo entre Habermas, Cohen y Bohman”. In *Revista Metapolítica*. Vol. 4, núm. 14. Abr-jun de 2000 (pp. 58-75).

GECD (GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA). *Dossiê: Os movimentos sociais e a construção democrática: Sociedade Civil, Esfera Pública e Gestão Participativa*. Revista Idéias, Campinas: IFCH, 2000.

GRAMSCI, A. *Concepção Dialética da História*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978.

GENRO, T. “A esquerda e um novo Estado”. *Folha de São Paulo*, 07/01/1996. (1996a)

\_\_\_\_\_ “O novo espaço público”. *Folha de São Paulo*, 09/06/1996. (1996b)

GIDDENS, Anthony. *The Third Way: the renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press, 1998.

HABERMAS, J. *Mudança estrutural na esfera pública: Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HUNTINGTON, Samuel P. *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária: 1975.

LEME, A. A. “Estado e Energia: Conjunturas e Conjecturas acerca do Setor Elétrico Brasileiro”. Primeira Versão. Campinas, IFCH/UNICAMP, n. 128, set. 2004.

MAJONE, G. “Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança”. *Revista do Serviço Público*. ENAP, Brasília. Ano 50, Número 1. Jan-mar 1999b.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. “Introduction. Elections and representation”. In: PRZEWORSKI, A. et al. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado). *Programa da Qualidade e Participação na Gestão Pública*. Cadernos Mare da Reforma do Estado, n.º 4. Brasília: MARE, 1997a.

\_\_\_\_\_. *Agências Executivas*. Cadernos Mare da Reforma do Estado, n.º 9. Brasília: MARE, 1997b.

MARTINS, H. F. “Burocracia e a revolução gerencial - a persistência da dicotomia entre política e administração”. In *Revista do Serviço Público*. Ano 48, Número 1. Jan-abril de 1997.

MATTOS, Paulo T. L. *O novo Estado regulador no Brasil: direito e democracia*. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), 2004a.;

\_\_\_\_\_. “Regulação econômica e social e participação pública no Brasil”. In: Coelho, V. S. e Nobre, M. (orgs.) *Participação e Deliberação – Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004 (2004b).

\_\_\_\_\_. “A formação do Estado Regulador”. *Revista Novos Estudos*. CEBRAP 76, Novembro 2006, pp. 139-156.

MEIRELLES, F. e OLIVA, R. “Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil”. In *Revista da Administração Pública (RAP)*. Rio de Janeiro, 40(4):545-65. Jul /Ago 2006.

MELO, M. A. “Estado, Governo e Políticas Públicas” In Miceli, S. (org.). *O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*.

\_\_\_\_\_. “A Política da Ação Regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 16 nº 46. Junho/2001. p. 55-68.

MORAIS, D. S. *Inovação Democrática no interior paulista: um estudo sobre o desenvolvimento dos casos de Orçamento Participativo em Araraquara e São Carlos, gestão 2001-2004*. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de São Carlos, 2000.

NASSUNO, M. “O cidadão na reforma do aparelho do Estado no Brasil: realizações dos últimos 5 anos”. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000.

NISKANEN, William A. *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine, 1971.

PACHECO, R. S. El control de las agencias reguladoras en Brasil: ¿Ulises y las sirenas o Narciso? In: OSZLACK, O.; CUNILL, N. (Orgs.). *La responsabilización en el Estado: aspectos teóricos y epistemológicos*. Caracas: CLAD, 2005. p. 215-238.

\_\_\_\_\_. “Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle”. *Revista de Administração Pública (RAP)*. Rio de Janeiro 40(4): 523-43. Jul/Ago 2006a.

\_\_\_\_\_. “Agências Reguladoras no Brasil: modelo único e formas de controle”. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006 (2006b).

PAES DE PAULA, A. P. *Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática*. Campinas: Unicamp, 2003 (Tese de Doutorado)

\_\_\_\_\_. “Administração Pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social”. In: *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo. Vol. 45, nº 1, Jan-Mar. 2005; p. 36-49.

PAOLI, M. C. “Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil”. In: Santos, B. S. (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

PECI, A. “Controle social no contexto da reforma regulatória”. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004.

PERUZOTTI, E. e SMULOVITZ, C. (Orgs.). *Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2002.

PRZEWORSKI, A. “A falácia neoliberal”. *Revista Lua Nova* n.º 28/29, 1993.

RAICHELLIS, R. *Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1999.

RAMOS, F. “As consequências da indefinição do marco regulatório brasileiro: as reuniões do Conselho Consultivo da Anatel no período 1998-2003”. Dossiê Estado, Mercado e Regulação. Política e Sociedade – Revista de Sociologia Política, Nº 6. Florianópolis, abril de 2005.

REIS, E. P. “Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 18 nº 51. São Paulo, fevereiro/2003.

SALGADO, L. H. Agências reguladoras na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional. Rio de Janeiro: Ipea, 2003.(Texto para discussão n. 241).

SALLUM Jr, B. “O Brasil sobre Cardoso – Neoliberalismo e Desenvolvimento”. Tempo Social – Revista de Sociologia da USP, Fev. de 2000.

SANTOS, B. de Sousa (org.) *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, L. A. “Controle social e a transparência da administração pública brasileira”. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004a.

\_\_\_\_\_. “Regulando a regulação: a nova legislação das agências reguladoras federais no Brasil”. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004b.

SILVA, M. K. “A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados”. In AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (Orgs.) *A inovação democrática: O Orçamento Participativo no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

SOLA, Lourdes. “Estado, transformação econômica e democratização no Brasil”. In Sola, L. (org.). *Estado, mercado e democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

SPOSATI, A. e LOBO, E. “Controle social e políticas de saúde”. *Caderno de Saúde Pública*. [online]. out./dez. 1992, vol.8, no.4 p.366-378. Disponível em <<http://www.scielo.br>>

SUNSTEIN, C. “Constitucionalismo após o New Deal”. In: *Regulação econômica e democracia*. São Paulo: Editora 34, 2004.

TATAGIBA, L. “Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil”. In: Dagnino, E. (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. *Participação, Cultura Política e Modelos de Gestão: A democracia gerencial e suas ambivalências*. Tese de Doutorado, Campinas-SP: IFCH- UNICAMP, 2003.

TEIXEIRA, A. C. “Efetividade e eficácia dos Conselhos”. In: Carvalho, M. C. e Teixeira, A. C. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Revista Pólis, n. 37, p. 99-119. Instituto Pólis: São Paulo, 2000.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Os sentidos da democracia e da Participação*. Revista Pólis n. 47. Instituto Pólis: São Paulo, 2005.

TEIXEIRA, H. V. e TEIXEIRA, M. G. “Financiamento da saúde pública no Brasil: a experiência do Siops”. *Ciência e saúde coletiva*. [online]. 2003, vol.8, no.2 Disponível em <<http://www.scielo.br>>

TELLES, V. S. “A sociedade civil, e a construção de um espaço público”. In: Dagnino, E. (org.) *Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

THÉRET, Bruno. *O neoliberalismo como retórica econômica e modo de ação política*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 24, ano 9, fevereiro de 1994.

UDEHN, Lars. *The Limits of Public Choice: a sociological critique of economic theory of politics*. London/New York: Routledge, 1996.

VELASCO E CRUZ, S. C. “A produção do consenso: discurso econômico e conflitos políticos na transição brasileira”. *Primeira Versão*, Campinas: IFCH-UNICAMP, n.56, set. 1994.

WEBER, M. “Parlamentarismo e Governo numa Alemanha reconstruída”, In Os Pensadores, São Paulo, Abril Cultural, 1985.

WORLD BANK. *World Development Report - The Hesitant Recovery and Prospects for Sustained Growth. Trade and Pricing in World Agriculture*. Washington: World Bank & Oxford University Press, 1986.

\_\_\_\_\_. *World Development Report – Poverty*. New York: World Bank & Oxford Press, 1990.

\_\_\_\_\_. *The East Asian Miracle. Economic growth and public policy*. N. York: Oxford University Press, 1993.

\_\_\_\_\_. *World Development Report – The State in a changing world*, 1997, <http://econ.worldbank.org/wdr/>

\_\_\_\_\_. *World Development Report - Knowledge for Development*, 1998, <http://econ.worldbank.org/wdr/>

\_\_\_\_\_. *World Development Report - Attacking the Poverty*, 2000/2001,  
<http://econ.worldbank.org/wdr/>

\_\_\_\_\_. *World Development Report - Building Institutions for Market*, 2002,  
<http://econ.worldbank.org/wdr/>

## **Anexo 1. Consultas públicas por temas no período estudado**

### **1998**

Número de consultas: 10

Temas:

- a) minuta do contrato inicial
- b) minutas dos contratos de uso de transmissão de conexão
- c) revisão tarifária da escelsa
- d) descentralização de atividades
- e) revisão tarifária da escelsa
- f) prestação de serviços de transmissão
- g) Requisitos para Registro ou Autorização de centrais geradoras termelétricas, eólicas e outras fontes alternativas
- h) Minuta de Resolução estabelecendo os procedimentos gerais para autorização de realização dos estudos de inventário hidrelétrico de bacias hidrográficas
- i) Minuta de Resolução estabelecendo os critérios para o enquadramento de empreendimentos hidrelétricos na condição de pequenas centrais hidrelétricas
- j) Minuta de Resolução estabelecendo os procedimentos gerais para registro e aprovação de estudos de viabilidade e projeto básico de empreendimentos de geração hidrelétrica, assim como da autorização para exploração de centrais hidrelétricas até 30 MW, e dando outras providências.

Nenhuma contribuição

### **1999**

Número de consultas: 5

Temas:

- 1) Licitação de Concessão de Serviço Público de Transmissão de Energia Elétrica e Anexos de nos 1 a 8
- 2) Minuta de Resolução estabelece as condições e os prazos para a sub-rogação dos benefícios do rateio da Conta de Consumo de Combustíveis - CCC aos projetos estabelecidos em sistemas elétricos isolados para substituição de geração termelétrica que utilize derivados de petróleo.

3) Minuta do Manual de Orientações para elaboração dos Programas de Combate ao Desperdício de Energia Elétrica das Concessionárias - Biênio 1999/2000

3 fase 2) Minuta do Manual de Orientações para elaboração dos Programas de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico do Setor Elétrico - Biênio 1999/2000

4) Minuta de Resolução que regulamenta a comercialização de energia interruptível para consumidores do grupo tarifário "A"

Conjunta 1) Minuta de regulamento conjunto para compartilhamento de infra-estrutura dos setores de energia elétrica, telecomunicações e petróleo.

## **2000**

Número de consultas: 1 Consulta em conjunto com a ANATEL

Tema:

Conjunta 2) Minuta de Regulamento Conjunto de Arbitragem das Agências Reguladoras dos Setores de Energia Elétrica, Telecomunicações e Petróleo.

**2000 e 2002:** não houve consultas

## **2003**

Número de consultas: 7 consultas

Temas:

1) Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, para aprovação dos Procedimentos de Mercado vinculados à versão 3.1 das Regras de Mercado, que estabelecem a modulação "ex-ante" dos Contratos Iniciais.

2) Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, para aprovação dos Procedimentos de Mercado de Liquidação Financeira com Garantias - PM. LF.01 vinculado à versão 3.1 das Regras de Mercado.

3) Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, para aprovação dos Procedimentos de Mercado para Divulgação de Resultados (PM-DR.01) e para Revisão da Sazonalização de Energia Assegurada (PM-

CO.07), ambos vinculados à versão 3.1 das Regras de Mercado, que trata da modulação ex-ante dos contratos iniciais.

Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, para aprovação dos Procedimentos de Mercado para Registro, Sazonalização e Modulação dos contratos dos Leilões de Compra, definido na Resolução no 246, de 23 de maio de 2003. O prazo para envio das contribuições está encerrado.

5) Obter subsídios e informações para o aprimoramento do ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, para aprovação do Procedimento de Mercado para monitoramento de insuficiência de contratação e lastro de venda (PMAM.08). O prazo para o envio das contribuições está encerrado.

6) Obter subsídios e informações para o aprimoramento do ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, para aprovação do Procedimento de Mercado de Modelagem de Contratos Derivados do Leilão de Excedentes de Energia Elétrica ? PM-ME.03.O prazo para envio das Contribuições está encerrado.

7) Obter subsídios e informações para o aprimoramento do ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, para aprovação dos Procedimentos de Mercado atualizados em função da versão 3.5 das Regras de Mercado, que incorpora mecanismo de incentivo a eficiência de usinas participantes do MRE.

## **2004**

Número de consultas: 4 consultas públicas

Temas:

1) Obter subsídios e informações para o aprimoramento do ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, para aprovação do Procedimento de Mercado para Manutenção do Cadastro do Sistema Elétrico - PM ME.02, atualizado em função da versão 3.5 das Regras do Mercado. Prazo encerrado para o envio das contribuições.

2) Obter subsídios nas tratativas da ANEEL no que diz respeito ao requerimento das empresa Duke Energy e AES Tietê, para não considerá-las como quotista de Itaipu. E-mail: O Prazo para o envio das contribuições está encerrado.

3) Fornecer subsídios para a apreciação do Procedimento de Mercado PM CO.01 - Contratos Bilaterais - Versão 3, vinculado às Regras de Mercado Versão 3.5, a qual trata da

incorporação de incentivos a usinas participantes do Mecanismo de Realocação de Energia – MRE.

4) Instruir o processo de aprovação de Procedimentos de Comercialização de Energia Elétrica, que tratam da adesão de agentes à CCEE, manutenção de cadastro do sistema elétrico, celebração de Contratos de Comercialização de Energia Elétrica em Ambiente Regulado - CCEAR, Sazonalização de Contrato Inicial e energia assegurada, modulação de Contrato Inicial, Sazonalização de contratos de leilão, modulação de contrato de leilão, sazonalização de contratos de leilão de compra, modulação de contratos de leilão de compra e sazonalização de CCEARs, para a comercialização de energia elétrica nos Ambientes de Contratação Regulada ou Livre nos termos do art. 1º Lei no 10.848, de 15 de março de 2004, do art. 1º do Decreto no 5.163, de 30 de julho de 2004, e do art. 3º da Convenção de Comercialização, instituída pela Resolução Normativa ANEEL no 109, de 26 de outubro de 2004.

## **2005**

Número de consultas: 6

Temas:

1) Coleta de subsídios e informações para o aperfeiçoamento do Procedimento de Mercado PdC AC.02 - Mecanismo de Compensação de Sobras e Déficits – MCS D.

2) Instruir o processo de aprovação Procedimentos de Comercialização de Energia Elétrica versão 2005 ? Lote 2, composto dos seguintes documentos: (i) PdC CO.01 - Contratos Bilaterais; (ii) PdC ME.01 - Enviar Dados de Medição; (iii) PdC ME.03 - Modelagem de Contratos Decorrentes do Leilão de Excedentes de Energia Elétrica - Edital de Leilão no 001/2003-MAE; (iv) PdC CZ.01 - Cronograma Geral de Contabilização; (v) PdC PE.01 - Estabelecer Preço de Liquidação de Diferenças (PLD); e (vi) PdC AM.01 - Entrada de Dados por Contingência. Contribuições: [cp002\\_2005@aneel.gov.br](mailto:cp002_2005@aneel.gov.br)

3) Instruir o processo de aprovação de Procedimentos de Comercialização de Energia Elétrica, PdC AG.01 Adesão à CCEE e PdC ME.02 Manutenção do Cadastro do Sistema Elétrico.

4) Instruir o processo de aprovação do Lote 3 dos Procedimentos de Comercialização de Energia Elétrica, que inclui a seguinte lista de Procedimentos: i) PdC AG.02 Manutenção

de Cadastro de Agentes da CCEE e Usuários do SCL; ii) PdC AG.03 Desligamento da CCEE; iii) PdC AM.02 Atendimento ao Agente da CCEE; iv) PdC AM.03 Solução de Conflitos; v) PdC AM.04 Administrar Votos e Contribuição Associativa; vi) PdC AM.09 Solicitação de Recontabilização; vii) PdC CO.07 Revisão da Sazonalização de Energia Assegurada; viii) PdC CZ.02 Recontabilização e Ajustes na Contabilização e Liquidação; ix) PdC LF.01 Liquidação Financeira; e x) PdC DR.01 Divulgação de Resultados

5) Obter informações e subsídios para o processo de aprovação do Procedimento de Comercialização " PdC AM. 10 - Aferição e Aplicação de Penalidades - Cobertura de Consumo, Lastro para Venda de Energia ELétrica e Potência".

6) Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, visando subsidiar aprovação do Procedimento de Comercialização PdC AM.12 Representação na CCEE de Agentes com Participação Facultativa.

**Anexo 2. Temas das audiências públicas realizadas pela ANEEL no período de 1998 a 2005**

<b>Ano</b>	<b>Número da audiência</b>	<b>Modalidade</b>	<b>Tema</b>
1998	1	Presencial	Fiscalização do serviço público realizado pela LIGHT
1998	2	Presencial	Soluções e providências - COMMOCC
1998	3	Presencial	Fiscalização do serviço público realizado pela CERJ
1998	4	Presencial	Atos regulamentares, MAE, NOS
1998	5	Presencial	Transferência de tecnologia, assistência técnica e prestação de serviços
1998	6	Presencial	Aproveitamento da Energia Hidráulica
1998	7	Presencial	Condições de fornecimento para Iluminação Pública
1999	1	Presencial	Condições gerais de contratação do acesso e uso dos sistemas de transmissão e distribuição.
1999	2	Presencial	Estabelece os Valores Normativos que limitam o repasse, para as tarifas de fornecimento, dos preços livremente negociados na aquisição de energia elétrica, por parte dos concessionários e permissionários de distribuição.
1999	3	Presencial	Estabelece as condições a serem observadas para exploração de serviços e instalações de energia elétrica para uso privativo, mediante autorização, e disposição sobre a permissão de serviços públicos de energia elétrica.
1999	4	Intercâmbio documental	Estabelece os requisitos necessários à qualificação de centrais cogeneradoras de energia
1999	5	Presencial	Estabelece as disposições relativas a continuidade do fornecimento de energia elétrica
1999	6	Intercâmbio documental	Regulamenta a contratação e comercialização de reserva de capacidade por autoprodutores ou produtores independentes para atendimento a unidades consumidoras diretamente conectadas às suas instalações de geração
1999	7	Presencial	Estabelece as disposições relativas às condições gerais de fornecimento a serem observadas, na prestação e utilização do serviço público de energia elétrica, tanto pelos concessionários e permissionários como pelos consumidores.
1999	8	Presencial	Estabelece as condições gerais para a formação, funcionamento e operacionalização dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica
1999	9	-	Estabelece os procedimentos para a comprovação da contratação mínima de energia elétrica pelas concessionárias e permissionárias para atendimento ao mercado de energia elétrica

1999	10	Presencial	Estabelece as condições para contratação de energia elétrica por consumidores livres.
2000	1	Presencial	Estabelece limites e condições para participação dos agentes econômicos na atividades do Setor de Energia Elétrica.
2000	2	-	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento das regras do Mercado Atacadista de Energia - MAE
2000	3	Intercâmbio documental	Regulamenta a obrigatoriedade de aplicação de recursos dos concessionários e permissionários de energia elétrica em ações de combate ao desperdício de energia elétrica, pesquisa e desenvolvimento tecnológico do setor elétrico - Manual para elaboração dos programas de combate ao desperdício de energia elétrica
2000	4	Intercâmbio documental	Define o termo "potência instalada" para todos os fins de regulação, fiscalização e outorga dos serviços de geração de energia elétrica.
2000	5	Presencial	Estabelece os critérios para a composição da Rede Básica do sistema elétrico interligado em decorrência de mudanças na topologia do sistema de transmissão
2000	6	Presencial	Estabelece as responsabilidades do concessionário e permissionário quanto à universalização da prestação do serviço público de energia elétrica.
2000	7	Presencial, precedida de seminário e teleconferência (3 fases)	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece os conceitos econômicos para reajustes e revisões tarifárias
2000	8	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do regulamento a ser expedido pela Agência, que trata da gestão de pessoas na ANEEL

2000	9	Intercâmbio documental	Estabelece as diretrizes e procedimentos para fixação e atualização da Tarifa Atualizada de Referência - TAR, para cálculo da Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos
2000	10	Presencial	Estabelece os procedimentos para determinação de encargos por perda adicional de vida útil, devido à sobrecarga em equipamentos do sistema de transmissão
2001	1	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do regulamento a ser expedido pela Agência, que estabelecerá condições para a utilização do Mecanismo de Realocação de Energia - MRE por centrais hidrelétricas não despachadas centralizadamente.
2001	2	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, que estabelece o valor do parâmetro "Custo do Déficit de Energia Elétrica" utilizado nos programas computacionais de otimização eletroenergética, definindo sua metodologia de cálculo e seu processo de revisão
2001	3	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a Metodologia de Cálculo das Tarifas de Uso dos Sistemas de Distribuição.
2001	4	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, que estabelecerá de forma atualizada e consolidada, as disposições relativas à conformidade dos níveis de tensão de energia elétrica
2001	5	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelecerá o reposicionamento das tarifas de energia elétrica reguladas da ESCELSA, com vigência a partir de 7 de agosto de 2001, e a determinação do "Fator x", com o objetivo de compartilhar os ganhos de eficiência com os consumidores, a ser aplicado nos reajustes tarifários anuais até a próxima revisão periódica.

2001	6	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato decisório, a ser expedido pela ANEEL, que estabelecerá os procedimentos a serem adotados no Processo de Cisão Parcial da Bandeirante Energia S/A.
2001	7	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, que estabelecerá as condições e os critérios específicos para análise e comparação dos Estudos de Inventários Hidrelétricos, visando à seleção daquele a ser aprovado, no caso da existência de múltiplos estudos
2001	8	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, que estabelecerá os critérios para aplicação de recursos em projetos de combate ao desperdício de energia elétrica.
2001	9	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do Manual dos Programas de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico do Setor Elétrico Brasileiro.
2001	10	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, que estabelecerá procedimentos gerais para solicitação da declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação e instituição de servidão administrativa, das áreas necessárias à implantação de instalações de geração, transmissão e distribuição de concessionários, permissionários e autorizados de energia elétrica.
2001	11	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, que estabelecerá o Manual de Contabilidade do Serviço Público de Energia Elétrica, contendo o Plano de Contas do Serviço Público de Energia Elétrica revisado, Objetivos, Instruções Gerais, Instruções Contábeis e Instruções de Divulgação de dados e informações contábeis, financeiras, administrativas e de responsabilidade social.
2001	12	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela Aneel, que estabelecerá o Contrato de Adesão, destinado a regular as relações de fornecimento de energia elétrica entre as concessionárias e o consumidor responsável por unidade consumidora do grupo B (Baixa Tensão)
2001	13	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela Aneel, que estabelecerá os procedimentos a serem observados pelas concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica relativos ao atendimento às ocorrências de caráter emergencial

2002	1	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, que institui a Convenção do Mercado Atacadista de Energia Elétrica - MAE.
2002	2	Audiência de Apresentação	Apresentar e prestar esclarecimentos sobre o Acordo de Cooperação e de Descentralização de Atribuições, firmado em 16 de abril do corrente, entre a ANEEL e a ARPE, o qual tem a finalidade de descentralizar atividades complementares da ANEEL para a Agência Reguladora.
2002	3	Audiência de Apresentação	Apresentar e prestar esclarecimentos sobre o Acordo de Cooperação e de Descentralização de Atribuições, firmado em 17 de abril do corrente, entre a ANEEL e a ARSAL, o qual tem a finalidade de descentralizar atividades complementares da ANEEL para a Agência Reguladora.
2002	4	Audiência de Apresentação	Apresentar e prestar esclarecimentos sobre o Convênio de Cooperação firmado entre a ANEEL e a Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização dos Serviços Públicos - AGR, que tem a finalidade de descentralizar atividades complementares da ANEEL para aquela Agência Reguladora.
2002	5	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, que estabelecerá a metodologia e os critérios gerais para definição da base de remuneração de ativos para fins de revisão tarifária periódica das concessionárias de distribuição de energia elétrica.
2002	6	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, que aprimorará a versão 2.2b das Regras de Mercado.
2002	7	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, que estabelecerá as condições gerais para comercialização, por meio de leilões públicos, da energia elétrica das geradoras de serviço público sob controle federal.

2002	8	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, que alterará dispositivos da Resolução ANEEL nº 249, de 11 de Agosto de 1998, modificando os limites de contratação de concessionários de distribuição por meio de contratos bilaterais e autocontratação.
2002	9	Audiência de Apresentação	Apresentar e prestar esclarecimentos sobre o Acordo de Cooperação e de Descentralização de Atribuições, firmado em 07 de junho do corrente, entre a ANEEL e a AGEPAN, o qual tem a finalidade de descentralizar atividades complementares da ANEEL para a Agência Reguladora.
2002	10	Audiência de Apresentação	Apresentar e prestar esclarecimentos sobre o Acordo de Cooperação e de Descentralização de Atribuições, firmado em 27 de junho do corrente, entre a ANEEL e a AGEEL, o qual tem a finalidade de descentralizar atividades complementares da ANEEL para a Agência Reguladora.
2002	11	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, que estabelecerá os critérios para aplicação de recursos em Programas de Eficiência Energética
2002	12	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, que aprimorará a versão 3.0 das Regras de Mercado.
2002	13	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, que estabelecerá a metodologia para o reajuste das tarifas de uso dos sistemas de distribuição de energia elétrica.
2002	14	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, que estabelecerá os requisitos mínimos aplicáveis ao cumprimento do disposto no "caput" do art. 5º. do Regulamento Conjunto para Compartilhamento de Infra-Estrutura entre os Setores de Energia Elétrica, Telecomunicações e Petróleo, aprovado pela Resolução Conjunta ANEEL/ANATEL/ANP nº. 001, de 24 de novembro de 1999.

2002	15	Audiência de Apresentação	Apresentar e prestar esclarecimento sobre o Convênio de Cooperação e de Descentralização de Atribuições, firmado em 3 de julho do corrente, entre a ANEEL e a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas (ARSAM), o qual tem a finalidade de descentralizar atividades complementares da ANEEL para a Agência Reguladora.
2002	16	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, que estabelece procedimentos relativos à liquidação das operações de compra e venda de energia elétrica no âmbito do Mercado Atacadista de Energia Elétrica - MAE.
2002	17	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, que Estabelece os procedimentos de registro, elaboração e aprovação de estudo de inventário hidrelétrico de bacia hidrográfica; Estabelece critérios para o enquadramento de aproveitamento hidrelétrico na condição de Pequena Central Hidrelétrica (PCH); Estabelece os procedimentos de registro, elaboração, análise e aprovação de estudo de viabilidade e de projeto básico de aproveitamento hidrelétrico; Estabelece os procedimentos e critérios para o registro, elaboração, análise e aprovação de projeto básico e para autorização de aproveitamento de potencial de energia hidráulica, com características de Pequena Central Hidrelétrica (PCH); e Estabelece os procedimentos de registro e autorização para a comercialização da energia elétrica de aproveitamento hidrelétrico de potência igual ou inferior a 1.000 kW
2002	18	Presencial	Auscultar à sociedade e colher subsídio quanto à qualidade do serviço de fornecimento de energia elétrica prestado pelas Centrais Elétricas de Rondônia S/A - CERON, no estado de Rondônia/RO

2002	19	Presencial	Altera dispositivos da Resolução nº024, de 27 de janeiro de 2000, que estabelece as disposições relativas à continuidade da distribuição de energia elétrica nos seus aspectos de duração e frequência, a serem observadas pelas concessionárias e permissionárias de serviço público de energia elétrica às unidades consumidoras
2002	20	Intercâmbio documental	Aprovar o Lote 01 de Procedimentos de Mercado relativos à Regra que estabelece o Preço Ex-ante de energia no MAE em base semanal
2002	21	Intercâmbio documental	Aprovar o Lote 02 de Procedimentos de Mercado e o Procedimento de Mercado de Sazonalização dos Contratos Iniciais e Energias Asseguradas, todos vinculados à Regra de Mercado em sua versão que estabelece o Preço Ex-ante de energia no MAE em base semanal (versão 3.0).
2002	22	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais o estabelecimento de Condições para Contratação de Energia Elétrica por Consumidores classificados no “Grupo A”.
2002	23	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento da metodologia a ser adotada pela ANEEL para cálculo do Fator X na revisão tarifária periódica das concessionárias de distribuição de energia elétrica.
2002	24	Presencial	Estabelecimento de condições e de prazos para a sub-rogação dos benefícios do rateio da Conta de Consumo de Combustíveis - CCC em favor de titulares de concessão ou autorização de empreendimentos que substituam derivados de petróleo ou que permitam a redução do dispêndio atual ou futuro da CCC nos sistemas elétricos isolados.
2002	25	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar que estabelecerá procedimentos para a determinação das tarifas de energia elétrica de concessionária ou permissionária de serviço público de distribuição, regulamentando o disposto na Resolução nº 12, de 17 de setembro de 2002, do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, aprovada pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

2002	26	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar que Estabelecerá procedimentos para a determinação dos preços dos contratos de compra de energia elétrica dos consumidores finais das concessionárias de serviço público de geração, regulamentando o disposto na Resolução nº. 12, de 17 de setembro de 2002, do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, aprovada pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República.
2002	27	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do documento: "Procedimento de Mercado de Liquidação Financeira – LF.02", referente à regulamentação do processo de liquidação financeira no âmbito do Mercado Atacadista de Energia Elétrica – MAE, no período de setembro de 2000 até dezembro de 2002.
2002	28	Intercâmbio documental	Aprovar instrumento regulatório da diretoria do governo federal, aprovada pela Mensagem Presidencial no 47, de 21 de agosto de 2002, com base na Resolução CNPE no 6, da mesma data, para a implementação de dois submercados no sistema elétrico brasileiro a partir de 1º de janeiro de 2003.
2002	29	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato que regulamenta a aplicação do disposto no inciso XI do art. 3º da Lei no 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e no § 5º do art. 10 da Lei no 9.648, de 27 de maio de 1998, incluídos, respectivamente, pelos artigos 17 e 18 da Lei no 10.438, de 26 de abril de 2002, para as concessionárias do serviço público de energia elétrica com mercado próprio inferior a 300 GWh/ano.
2002	30	Intercâmbio documental	Aprovar o Lote 03 de Procedimentos de Mercado vinculado à Regra de Mercado que estabelece o Preço Ex-ante de energia em base semanal no Mercado Atacadista de Energia – MAE (Versão 3.0) e o Procedimento de Mercado para Modulação ex-ante de Contrato Inicial, vinculado à versão da Regra de Mercado que estabelece a modulação ex-ante de contratos iniciais (versão 3.1).
2002	31	Intercâmbio documental	Aprovar as Regras de Mercado que estabelecem a modulação ex-ante de contratos iniciais - versão 3.1
2002	32	Intercâmbio documental	Estabelecer a metodologia de cálculo das perdas de receita das concessionárias e permissionárias de distribuição de energia, decorrentes dos novos critérios de classificação das unidades consumidoras na Subclasse Residencial Baixa Renda.
2002	33	Intercâmbio documental	Estabelece critérios para a definição das garantias financeiras para as transações de compra e venda de energia elétrica realizadas a partir de 1º janeiro de 2003 no âmbito do Mercado Atacadista de Energia - MAE, de forma transitória até que seja aprovado pela ANEEL o Regulamento da Liquidação Financeira que dispõe o inciso V da Resolução ANEEL nº 552 de 14 de outubro de 2002

2002	34	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelecerá os procedimentos para prestação de serviços ancilares de geração.
2002	35	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelecerá as condições para o despacho das centrais geradoras contratadas pela CBEE.
2002	36	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, referente a atualização das Curvas Bianaais de Aversão a Risco para o Sistema Interligado Nacional - para o Biênio 2003/2004.
2003	1	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, estabelecendo critérios e procedimentos a serem adotados pelas Concessionárias que optarem por instalação de equipamentos de medição de energia elétrica em locais externos à unidade consumidora.
2003	2	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, que estabelece as condições para celebração de contratos distintos para a conexão, para o uso do sistema de transmissão ou distribuição e para compra de energia elétrica, com responsável por unidade consumidora do "Grupo A", regulamentando o disposto no art. 1º do Decreto no 4.562, de 31 de dezembro de 2002.
2003	3	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, que estabelece as condições gerais para a elaboração dos Contratos Iniciais de compra e venda de energia elétrica nos sistemas elétricos isolados, nos termos do art. 10 da Lei no 9.648, de 27 de maio de 1998.

2003	4	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela Aneel, que homologa a Convenção Arbitral do Mercado Atacadista de Energia Elétrica - MAE, conforme disposto no § 3º do art. 2º da Lei nº 10.433/2002.
2003	5	Presencial	Divulgação da Proposta da Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica Centrais Elétricas Matogrossenses - CEMAT e obtenção de subsídios sobre as metodologias utilizadas e os resultados obtidos.
2003	6	Presencial	Divulgação da Proposta da Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica Empresa Energética de Mato Grosso do Sul - ENERSUL e obtenção de subsídios sobre as metodologias utilizadas e os resultados obtidos.
2003	7	Presencial	Divulgação da Proposta da Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica Companhia Energética de Minas Gerais - CEMIG e obtenção de subsídios sobre as metodologias utilizadas e os resultados obtidos.
2003	8	Presencial	Divulgação da Proposta da Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica Companhia Paulista de Força e Luz - CPFL e obtenção de subsídios sobre as metodologias utilizadas e os resultados obtidos.
2003	9	Presencial	Divulgação da Proposta da Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica RGE e obtenção de subsídios sobre as metodologias utilizadas e os resultados obtidos.
2003	10	Presencial	Divulgação da Proposta da Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica AES Sul e obtenção de subsídios sobre as metodologias utilizadas e os resultados obtidos.
2003	11	Presencial	Divulgação da Proposta da Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica COELCE e obtenção de subsídios sobre as metodologias utilizadas e os resultados obtidos.
2003	12	Presencial	Divulgação da Proposta da Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica COSERN e obtenção de subsídios sobre as metodologias utilizadas e os resultados obtidos.
2003	13	Presencial	Divulgação da Proposta da Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica ENERGIPE e obtenção de subsídios sobre as metodologias utilizadas e os resultados obtidos.
2003	14	Presencial	Divulgação da Proposta da Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica COELBA e obtenção de subsídios sobre as metodologias utilizadas e os resultados obtidos.

2003	15	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece as condições gerais para elaboração dos Planos de Universalização de Energia Elétrica visando o atendimento de novas unidades consumidoras ou aumento de carga.
2003	16	Presencial	Estabelece as condições gerais para a compra de energia elétrica, mediante licitação, na modalidade de leilões públicos, por parte das concessionárias de serviço público de distribuição e empresas de comercialização de energia elétrica, e dá outras providências.
2003	17	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que altera dispositivos e procede ajustes na Resolução ANEEL no 505, de 26 de novembro de 2001.
2003	18	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, que estabelece os procedimentos e as condições para início da operação comercial de empreendimentos de geração de energia elétrica.
2003	19	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica da ELETROPAULO – Metropolitana Eletricidade de São Paulo S/A".
2003	20	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, que regulamenta diretriz do governo federal relativa à sistemática de estabelecimento do preço mínimo do Mercado de Curto Prazo (PMAE_min).
2003	21	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a regulamentação do leilão para comercialização da energia excedente dos contratos iniciais e equivalentes, nos termos do que dispõe a Resolução do CNPE nº 3, de 22 de maio de 2003.
2003	22	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, que estabelece as condições para implementação da sistemática de verificação do lastro de contratos de venda de energia elétrica, registrados no Mercado Atacadista de Energia Elétrica – MAE, conforme diretriz estabelecida no art. 5o da Resolução no 249, de 11 de agosto de 1998.
2003	23	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica das Centrais Elétricas do Pará S/A - CELPA".

2003	24	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição Elektro Eletricidade e Serviços S/A - ELEKTRO".
2003	25	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição Companhia Piratininga de Força e Luz - PIRATININGA".
2003	26	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição Bandeirante Energia S.A. - BANDEIRANTE".
2003	27	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece as condições de atendimento por meio de Central de Teleatendimento - CTA das concessionárias ou permissionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica, bem como dos critérios de classificação de serviços e metas de atendimento.
2003	28	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica Light Serviços de Eletricidade S/A - LIGHT".
2003	29	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece as disposições relativas ao ressarcimento de danos elétricos em equipamentos instalados em unidades consumidoras, causados por perturbação ocorrida no sistema elétrico
2003	30	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, que regulamenta a Revisão da Curva de Aversão a Risco da Região Sul.
2003	31	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica CAIUA-Serviços de eletricidade S/A".
2003	32	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica Empresa de Eletricidade Vale Paranapanema S.A. - EEVP".

2003	33	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica Companhia Luz e Força Santa Cruz - CLFSC"
2003	34	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelecer os procedimentos para a implementação de reforços nas demais instalações de transmissão, não integrantes da Rede Básica, e para a expansão das instalações de transmissão de âmbito próprio, de interesse sistêmico, das concessionárias ou permissionárias de distribuição e; estabelece os critérios para a composição da Rede Básica do Sistema Elétrico Interligado
2003	35	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL no sentido de aprovar as Regras de Mercado componentes da versão 3.5, que incorpora mecanismo de incentivo à eficiência de usinas participantes do MRE
2003	36	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica Companhia Sul Paulista de Energia - CSPE"
2003	37	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica Companhia Jaguari de Energia - CJE".
2003	38	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Empresa Elétrica Bragantina S/A, EEB".
2003	39	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a " Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Companhia de Eletricidade do Rio de Janeiro - CERJ"

2003	40	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Companhia Nacional de Energia Elétrica - CNEE".
2003	41	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Companhia Paulista de Energia Elétrica - CPEE".
2003	42	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Companhia Luz e Força de Mococa - CLFM".
2003	43	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para a consolidação da metodologia adotada pela ANEEL para cálculo do Fator X na revisão tarifária periódica das concessionárias de distribuição de energia elétrica
2003	44	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Companhia Força e Luz do Oeste - CFLO
2003	45	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Empresa Luz e Força Santa Maria - ELFSM".
2003	46	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL no sentido de estabelecer procedimentos para atualização da curva do Custo do Déficit de energia elétrica e do limite máximo do preço do mercado de curto prazo (PMAE_max).
2004	1	Presencial	Esta Nota Técnica tem o objetivo de apresentar a nova proposta de metodologia de introdução do mecanismo de aversão a risco no modelo NEWAVE
2004	2	Intercâmbio documental	De analisar a NT ONS - 155/2003, Revisão 1 "Atualização da Curva Bianaual de Aversão a Risco para a Região Nordeste - Biênio 2004/2005".
2004	3	Intercâmbio documental	Apresentar os resultados do Projeto de revisão das séries de vazões naturais em bacias hidrográficas de interesse do Sistema Interligado Nacional, contratado pelo ONS e acompanhado pela ANEEL, ANA e CCPE/MME, para avaliação e eventuais contribuições.

2004	4	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, para a regulamentação do Decreto no 4.541, de 23 de dezembro de 2002, no que se refere ao estabelecimento da Energia de Referência - ER, parâmetro dos contratos a serem celebrados com as Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETROBRÁS no âmbito do PROINFA
2004	5	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que visa estabelecer as condições para atendimento, pelas concessionárias e permissionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica, dos lotes urbanos situados em loteamentos, em parcelamentos situados em Zonas Habitacionais de Interesse Social e em parcelamentos populares, bem como, no caso de instalações localizadas em loteamentos, a fixação dos procedimentos a serem adotados para incorporação das mesmas ao ativo das concessionárias e permissionárias.
2004	6	Intercâmbio documental	Analisar as Notas Técnicas do ONS n.ºs. NT-156/2003, NT-157/2003-revisão 1 e NT-158/2003-revisão 1, tratando das atualizações das Curvas de Aversão a Risco de Racionamento no biênio 2004/2005, para as regiões Norte, Sudeste/Centro-Oeste e Sul, respectivamente.
2004	7	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Empresa Força e Luz João Cesa - ELFJC.
2004	8	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Empresa Força e Luz de Urussanga Ltda - EFLUL".
2004	9	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição Companhia Campolarguense de Energia - COCEL".
2004	10	Presencial	Estabelecer sistemática de devolução, à Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis - CCC, de parcela dos gastos com a geração térmica acima da energia assegurada total das usinas participantes do Mecanismo de Realocação de Energia - MRE.

2004	11	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que visa estabelecer os procedimentos vinculados à redução das tarifas de uso dos sistemas elétricos de transmissão e de distribuição, para empreendimentos de geração caracterizados como pequena central hidrelétrica e aqueles com fonte solar, eólica, biomassa ou cogeração qualificada, com potência instalada menor ou igual a 30.000 kW.
2004	12	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que visa estabelecer os procedimentos e as condições de fornecimento por intermédio de Sistemas Individuais de Geração de Energia Elétrica com Fontes Intermitentes - SIGFI.
2004	13	Intercâmbio documental	Apresentar os procedimentos a serem adotados para atendimento ao Art. 1º do Decreto nº 4.855, de 9 de outubro de 2003, que estabelece a não aplicação do realinhamento tarifário às cooperativas de eletrificação rural
2004	14	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Companhia Força e Luz Cataguazes Leopoldina CFLCL".
2004	15	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Companhia de Eletricidade de Nova Friburgo - CENF"
2004	16	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Departamento Municipal de Eletricidade de Poços de Caldas - DMEPC".
2004	17	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Companhia Paranaense de Energia - COPEL"
2004	18	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Companhia de Energia Elétrica do Estado do Tocantins - CELTINS"

2004	19	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que visa estabelecer os processo de cálculo da Tarifas de Uso do Sistema de Transmissão - TUST, em atendimento ao disposto no art. 3º, inciso XVIII, da Lei nº 9.427/1996, com redação dada pelo art. 9º da Lei nº 10.848/2004.
2004	20	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, para regulamentação das obras em instalações existentes da Rede Básica, classificadas como "Melhorias" e "Reforços".
2004	21	Intercâmbio documental	Obter subsídios para aprovação do Projeto 11.1 do Plano de Ação 2004/2006 - Projeto SINOCOM, em sua etapa emergencial, e complementação do orçamento econômico do Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS para o exercício de 2004.
2004	22	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, com vistas a aprimorar e atualizar a Resolução ANEEL nº 784, de 24 de dezembro de 2002, que estabelece as condições e os prazos para a sub-rogação dos benefícios do rateio da Conta de Consumo de Combustíveis - CCC em favor de titulares de concessão ou autorização de empreendimentos que substituam derivados de petróleo ou que permitam a redução do dispêndio atual ou futuro da CCC nos sistemas elétricos isolados.
2004	23	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária Centrais Elétricas de Santa Catarina S/A - CELESC"
2004	24	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Iguaçu Energia Ltda. - IGUAÇU ENERGIA".
2004	25	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Espírito Santo Centrais Elétrica S/A - ESCELSA"
2004	26	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Força e Luz Coronel Vivida Ltda - FORCEL".

2004	27	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Companhia Energética de Brasília - CEB".
2004	28	Intercâmbio documental	Obter subsídios para o aprimoramento do ato a ser regulamenta pela ANEEL que estabelece a metodologia para apuração da diferença mensal de receita de concessionária ou permissionária de distribuição de energia elétrica, em virtude da concessão de subvenção econômica às unidades consumidoras da Subclasse Residencial Baixa Renda.
2004	29	Intercâmbio documental	Instruir o processo de instauração, pela ANEEL, de Audiência Pública, na modalidade Intercâmbio Documental, apresentando as alterações propostas para o Estatuto Social do ONS, conforme determina o art. 8º do Decreto nº 5.081, de 14 de maio de 2004.
2004	30	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Companhia Hidrelétrica São Patrício - CHESP".
2004	31	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do Manual de P&D Tecnológico do Setor de Energia Elétrica, que será regulamentado pela ANEEL.
2004	32	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Companhia Estadual de Energia Elétrica".
2004	33	Intercâmbio documental	Apresentar e analisar as notas técnicas elaboradas pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS, referentes à atualização das curvas bianuais de aversão a risco de racionamento para as regiões Sul, Sudeste/Centro-Oeste, Norte e Nordeste, para o período de outubro de 2004 a setembro de 2006.
2004	34	Presencial	Ouvir a sociedade e colher subsídios e informações no que se refere à qualidade do serviço prestado à população pela Empresa Energética de Sergipe ENERGIPE, nas áreas de comercialização e distribuição de energia elétrica, visando a orientar o escopo do processo de fiscalização a ser efetuado pela ANEEL, com base no Contrato de Concessão e na legislação vigente.
2004	35	Intercâmbio documental	Instituir a Convenção de Comercialização de Energia Elétrica, conforme determinam o art. 1º do Decreto no 5.163, de 30 de julho de 2004, estabelecendo a estrutura e a forma de funcionamento da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE, nos termos da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, do Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004, e do Decreto no 5.177, de 12 de agosto de 2004.

2004	36	Intercâmbio documental	Realização do 1º Leilão de Energia de Geração Existente no Ambiente de Contratação Regulada.
2004	37	Presencial	Ouvir a sociedade e colher subsídios e informações no que se refere à qualidade do serviço prestado à população pela Companhia Energética de Minas Gerais - CEMIG, nas áreas de comercialização e distribuição de energia elétrica, visando a orientar o escopo do processo de fiscalização a ser efetuado pela ANEEL, com base no Contrato de Concessão e na legislação vigente.
2004	38	Intercâmbio documental	Estabelecer procedimentos para o rateio dos custos do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica PROINFA, bem como a alocação da respectiva energia elétrica aos agentes quotistas, nos termos do Decreto no 5.025, de 30/03/2004.
2004	39	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, da Companhia Sul Sergipana de Eletricidade SULGIPE.
2004	40	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece os critérios, procedimentos e condições gerais referentes aos aspectos técnicos, operacionais, econômicos, comerciais e tarifários aplicáveis às cooperativas de eletrificação rural, enquadradas como permissionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica, aprovar o modelo de Contrato de Permissão e estabelecer os procedimentos aplicáveis às cooperativas autorizadas para operação de instalações de distribuição de energia elétrica de uso privativo, em área rural, e dá outras providências.
2004	41	Intercâmbio documental	Apresentar e analisar a minuta de resolução, que estabelece os procedimentos para o reembolso, a partir de 1º de janeiro de 2005, dos custos de combustíveis primário e secundário de empreendimento de geração termelétrica que utilize apenas carvão mineral nacional, por intermédio da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE, conforme arts. 33 e 34 do Decreto nº 4.541, de 23 de dezembro de 2002.
2004	42	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Companhia Energética da Borborema CELB
2004	43	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do processo de elaboração das Regras de Comercialização de Energia Elétrica

2004	46	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece os procedimentos para a determinação da capacidade operativa das instalações de transmissão e integrantes da Rede Básica e das demais Instalações de Transmissão componentes do Sistema Interligado Nacional, das Funções Transmissão e dos Pagamentos Base Correspondentes.
2004	47	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece as disposições consolidadas relativas ao cálculo da tarifa de uso dos sistemas de distribuição (TUSD) e da tarifa de energia elétrica (TE).
2004	48	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece as condições gerais para a contratação do suprimento de energia elétrica pelas concessionárias de distribuição do Sistema Interligado Nacional - SIN, com mercado próprio inferior a 500 GWh/ano, conforme disposições do Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004.
2005	1	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL que irá alterar dispositivos da Resolução nº 24, de 27 de janeiro de 2000, que estabelece as disposições relativas à continuidade dos serviços públicos de energia elétrica nos seus aspectos de duração e frequência, com prazo para republicação integral.
2005	2	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, regulamentando os arts. 5º, 6º, 7º e 8º e § 5º do art. 15, do Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004, que tratam do atraso do início da operação comercial e da indisponibilidade de unidade geradora ou de empreendimento de importação de energia.
2005	3	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Companhia Energética de Pernambuco-CELPE.
2005	4	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais visando o estabelecimento de alterações aos critérios para apuração da indisponibilidade de empreendimento de geração participante do Mecanismo de Realocação de Energia - MRE, estabelecidos no § 7º, art. 3º, da Resolução nº 688, de 24 de dezembro de 2003, e revogar a Resolução Normativa nº 75, de 29 de julho de 2004.

2005	5	Intercâmbio documental	Coleta de subsídios e informações para o aperfeiçoamento do Sub-Módulo 8 Módulo 3 das Regras de Comercialização de Energia Elétrica, versão janeiro/2005, atinente ao Mecanismo de Compensação de Sobras e Déficits - MCSD, conforme determina o art. 29 do Decreto 5.163, de 30 de julho de 2004.
2005	6	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Muxfeldt Marin & Cia Ltda - MUX - Energia".
2005	7	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição Centrais Elétricas de Carazinho S/A _ ELETROCAR.
2005	8	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica Departamento Municipal de Energia de Ijuí - DEMEI".
2005	9	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica Hidroelétrica Panambi S.A. - HIDROPAN.
2005	10	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que irá alterar dispositivos nas Resoluções n°s 281 de 1° de outubro de 1999, 715 de 29 de dezembro de 2001, 513 de 16 de setembro de 2002 e nas Resoluções Normativas de n°s 67 e 68, ambas de 8 de junho de 2004.
2005	11	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais visando o estabelecimento das condições para a implantação de sistema de coleta de dados para controle operacional de usinas termelétricas, localizadas nos sistemas elétricos isolados, que se beneficiam da sistemática de rateio da Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis - CCC
2005	12	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Companhia Energética do Piauí - CEPISA".
2005	13	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Companhia Energética do Maranhão - CEMAR".

2005	14	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece metodologia de cálculo para as concessionárias, permissionárias e autorizadas de distribuição, visando a adição à tarifa de energia elétrica homologada pela ANEEL dos percentuais relativos ao PIS/PASEP e a COFINS e critérios de apuração dos impactos financeiros provocados pela majoração das alíquotas e da forma de apuração dos mencionados tributos.
2005	15	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Sociedade Anônima de Eletrificação da Paraíba - SAELPA".
2005	16	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Companhia Energética de Alagoas - CEAL".
2005	17	Intercâmbio documental	Apresentar a minuta dos módulos de (i) Penalidades e de (ii) Caracterização de períodos atípicos para o cálculo de garantias financeiras, das Regras de Comercialização de Energia Elétrica, versão janeiro/2005.
2005	18	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Companhia Energética de Goiás - CELG".
2005	19	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece as condições para a revisão dos Planos de Universalização de Energia Elétrica, visando à antecipação de metas, considerando os objetivos dos Termos de Compromissos firmados com o Ministério de Minas e Energia _ MME, no âmbito do Programa LUZ PARA TODOS.
2005	20	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, de forma a estabelecer o valor da Tarifa de Energia Hidráulica Equivalente _ TEH para as concessionárias dos sistemas isolados.
2005	21	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, de forma a estabelecer os critérios para aplicação de recursos em Programas de Eficiência Energética.

2005	22	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, o qual visa estabelecer as condições para a comercialização da energia proveniente de geração distribuída.
2005	23	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica Boa Vista Energia S/A - BOA VISTA".
2005	24	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Manaus Energia S/A - MANAUS ENERGIA".
2005	25	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o processo de elaboração dos Contratos de Comercialização de Energia Elétrica no Ambiente Regulado - CCEAR necessários à realização do 1º Leilão de Energia Elétrica Proveniente de Novos Empreendimentos de Geração.
2005	26	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do Edital do Leilão no 002/2005-ANEEL, para contratação de energia proveniente de novos empreendimentos de geração, com posterior outorga de concessão ou autorização, e dos empreendimentos enquadrados nos termos do art. 17 da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004.
2005	27	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica Companhia de Eletricidade do Acre - ELETROACRE".
2005	28	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica Centrais Elétricas de Rondônia - CERON.
2005	29	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que visa estabelecer o tratamento a ser dado pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS, à declaração de inflexibilidade de geração de usina termelétrica, na elaboração da programação eletroenergética do SIN.

2005	30	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que altera dispositivos da Resolução no 433, de 26 de agosto de 2003, que estabelece os procedimentos e as condições para início da operação em teste e da operação comercial de empreendimentos de geração de energia elétrica, incluindo requisitos relativos ao suprimento de combustível para usinas termelétricas e estabelece prazos para regularização
2005	31	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Cooperativa Aliança - COOPERALIANÇA".
2005	32	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Usina Hidro Elétrica Nova Palma Ltda - UHENPAL".
2005	33	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece as condições para a comercialização de energia elétrica, oriunda de empreendimentos de geração que utilizem fontes primárias incentivadas, com unidade ou conjunto de unidades consumidoras que possuam carga igual ou superior a 500 kW e não se enquadrem nas condições previstas nos artigos 15 e 16 da Lei nº 9.074, de julho de 1995.
2005	34	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que visa à alteração do módulo das Regras de Comercialização de Energia Elétrica que trata do cálculo de garantias financeiras.
2005	35	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece as condições para contratação de energia elétrica para unidade consumidora que se enquadre nas condições previstas nos arts. 15 ou 16 da Lei no 9.074, de 7 de julho de 1995.
2005	36	Presencial	Ouvir a sociedade e colher subsídios e informações para o processo que antecede a fiscalização econômica-financeira da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Cooperativa Aliança - COOPERALIANÇA, nas áreas de comercialização e distribuição de energia elétrica, com base no Contrato de Concessão e na legislação vigente.

2005	37	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, para atualização das curvas bianuais de aversão a risco das Regiões Norte, Nordeste, Sudeste/Centro-Oeste e Sul, referente ao período de janeiro/2006 a dezembro/2007.
2005	38	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a redistribuição das cotas-parte de energia de Itaipu Binacional para o ano de 2007 e demais diretrizes em relação à comercialização de energia gerada pela usina'
2005	39	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que visa à aprovação das Regras de Comercialização de Energia Elétrica - versão janeiro/2006.
2005	40	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que visa à aprovação das Regras de Comercialização de Energia Elétrica relativas aos Contratos de Comercialização de Energia Elétrica - CCEARs por disponibilidade resultantes do leilão de energia proveniente de novos empreendimentos de geração - Leilão no 002/2005-ANEEL.
2005	41	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, para estabelecimento das condições gerais para a incorporação de redes particulares, instaladas em vias públicas, aos sistemas elétricos das concessionárias ou permissionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica.
2005	42	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece procedimentos para fixação do encargo de responsabilidade da concessionária ou permissionária de distribuição de energia elétrica, bem como para o cálculo da participação financeira do consumidor, referente ao custo das obras para atendimento de pedidos que não se enquadrem nos critérios de universalização do uso da energia elétrica
2005	43	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece as condições para a Indisponibilidade do Serviço de Transmissão de Energia Elétrica.
2005	44	Intercâmbio documental	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento da metodologia da Revisão da Tarifa Atualizada de Referência TAR para o exercício de 2005.

2005	44	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece os procedimentos e as condições gerais referentes à cobrança da Recomposição Tarifária Extraordinária - RTE, pelas concessionárias de distribuição, dos consumidores livres que integravam o mercado cativo durante a vigência do Programa Emergencial de Redução do consumo de Energia Elétrica - PERCEE.
2005	45	Presencial	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do modelo de aditivo aos Contratos de Concessão de Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica, em função do que dispõem os artigos no 36, 37 e 43 do Decreto no 5.163, de 30 de julho de 2004, que regulamenta a Lei no 10.848, de 15 de março de 2004.