

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS – DCA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIAL**

Thais Gabriele Borella Sansonove

**MECANISMOS DE INTERFACE COM O CIDADÃO NOS PROGRAMAS DE
CONCESSÃO FEDERAL DE ENERGIA ELÉTRICA (1995-2015)**

Porto Alegre, 2016

Thais Gabriele Borella Sansonove

**MECANISMOS DE INTERFACE COM O CIDADÃO NOS PROGRAMAS DE
CONCESSÃO FEDERAL DE ENERGIA ELÉTRICA (1995-2015)**

Trabalho de conclusão de curso de graduação
em Administração Pública e Social apresentado
como requisito parcial para obtenção do grau
de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Aragon Érico Dasso
Júnior.

Porto Alegre, 2016

Thais Gabriele Borella Sansonove

**MECANISMOS DE INTERFACE COM O CIDADÃO NOS PROGRAMAS DE
CONCESSÃO FEDERAL DE ENERGIA ELÉTRICA (1995-2015)**

Trabalho de conclusão de curso de graduação
em Administração Pública e Social apresentado
como requisito parcial para obtenção do grau
de Bacharel em Administração.

Conceito Final _____

Aprovado em _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Orientador – Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Junior – UFRGS

Examinador – Prof. Franceli Pedott Dias – UFRGS

Dedico este trabalho aos meus pais, por todo apoio, ajuda e dedicação para que esta jornada acadêmica se concretizasse.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu professor e orientador Dr. Aragon Érico Dasso Júnior, por todo o aprendizado, incentivo e dedicação que foram fundamentais para a conclusão do curso.

A todos os professores da UFRGS que tive a oportunidade de conhecer e adquirir um pouco de seus conhecimentos.

Aos meus pais, Margarete e Arturus, por todo o amor, paciência e incentivo, além de todas as oportunidades que me foram dadas ao longo da minha vida.

À minha irmã, Danielle, por todo o carinho, amizade e, principalmente, por todo companheirismo.

Aos meus afilhados, Leonardo, Augusto e Manuela, pela possibilidade de ver no rostinho de cada um a alegria da infância e a certeza do carinho de vocês.

Aos meus colegas, que se tornaram amigos, pelos dias de discussões e descontrações que tivemos nestes cinco anos.

Aos meus amigos pelo incentivo, compreensão e amizade de todo o tempo que me fiz ausente, mas que foi necessário para a conclusão deste trabalho.

Por fim, agradeço a toda energia positiva de todos que me cercam, importante para que este ciclo se completasse.

RESUMO

A transferência da execução dos serviços públicos se deu a partir do Programa Nacional de Desestatização II (1995), o qual incluiu as Concessões Públicas Federais. Estas surgiram no contexto da Reforma Administrativa do Estado, em 1995, com traços explícitos do modelo de Estado neoliberal. É neste sentido que, conforme exposto no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, o qual traz como um de seus fundamentos que “todo poder emana do povo”, busca-se identificar formas de inserção da cidadania na tomada de decisões de temas relevantes. Em função do exposto, neste trabalho, o problema de pesquisa é: de que forma as práticas de participação popular influenciam na tomada de decisão a respeito dos programas de concessão federal, nos governos FHC, Lula e Dilma, de 1995 a 2015? Para tanto, tem-se como objetivo geral: analisar a amplitude dos mecanismos de interface com o cidadão na tomada de decisão nos programas de concessão federal de energia elétrica dos governos FHC, Lula e Dilma, entre o período de 1995 a 2015. Os objetivos específicos são: descrever o Programa Nacional de Desestatização; descrever o Programa de Concessão de Energia Elétrica no Brasil; identificar as práticas de gestão participativa nos programas no contexto dos Governos FHC, Lula e Dilma; investigar a amplitude dos mecanismos de interface com o cidadão nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2015). Para realizar o estudo optou-se pelo método hipotético-dedutivo, com as técnicas de pesquisa para a coleta de dados, a bibliográfica, a documental e um questionário enviado à Agência Nacional de Energia Elétrica. A partir desta pesquisa, foi possível obter uma noção do grau de participação da população dentro das concessões públicas federais de energia elétrica ao ser desenvolvida sob as orientações da Administração Pública Gerencial. Chegando-se a conclusão de que os mecanismos de interface com o cidadão se enquadra em baixos níveis de poder do cidadão perante a participação.

Palavras-chave: Neoliberalismo; Gerencialismo; Concessões de Energia Elétrica; Mecanismos de Interface com a Cidadania.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Histórico de Audiências Públicas da ANEEL (1998 até 2015)	57
Figura 2 – Resumo das etapas da Audiência Pública realizada apenas por intercâmbio documental	59
Figura 3 – Resumo das etapas da Audiência Pública com Reunião Presencial.....	59
Figura 4 – Histórico de Audiências Públicas da ANEEL (1998 até 2015).....	60
Figura 5 – Quantitativo de Reuniões Públicas de Diretoria (2008 a 2015)	61
Figura 6 - Ciclo de Políticas Públicas do Programa de Concessões da ANEEL.....	79

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Sete graus de participação	21
Tabela 2 - Oito degraus da escada da participação-cidadã	22
Tabela 3 - Quadro de Mecanismos Identificados nas Concessões Analisadas.....	66
Tabela 4 - Conclusões dos Mecanismos Presentes nas Concessões Públicas Federais de Energia Elétrica	81

LISTA DE SIGLAS

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANTT – Agência Nacional dos Transportes Terrestres
AIR - Análise do Impacto Regulatório
AP – Audiência Pública
AR – Agenda Regulatória
BIRD – Banco Mundial
CEMAT - Centrais Elétricas Matogrossenses S.A.
CHESF – Companhia Hidro Elétrica de Energia Elétrica
CND - Conselho Nacional de Desestatização
CP – Consulta Pública
DNAEE – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
EBTE – Empresa Brasileira de Transmissão de Energia S.A.
ETEO – Empresa De Transmissão de Energia do Oeste
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
MARE – Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MME – Ministério de Minas e Energia
OSs – Organizações Sociais
OSCIPs – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PND – Programa Nacional de Desestatização
TSN – Transmissora Sudeste Nordeste S.A

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS	15
1.1 DEMOCRACIA.....	15
1.2 PARTICIPAÇÃO	19
1.3 MECANISMOS DE INTERFACE COM A CIDADANIA.....	24
1.4 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	26
1.4.1 Conceito	26
1.4.2 Tipos	28
1.4.3 Ciclo de Políticas Públicas	29
1.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 1	31
2. GERENCIALISMO E CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS	33
2.1. GLOBALIZAÇÃO	33
2.2. NEOLIBERALISMO	35
2.3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	38
2.4. REFORMA GERENCIAL NO BRASIL	40
2.5. CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS	44
2.6. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 2	46
3. PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO	48
3.1. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA	50
3.2. CONCESSÕES PÚBLICAS FEDERAIS REALIZADAS PELA ANEEL	51
3.2.1. Contrato de Concessão nº 040/2000 (ETEO)	52
3.2.2. Contrato de Concessão nº 097/2000 (TSN)	52
3.2.3. Contrato de Concessão nº 034/2001 (FURNAS)	53
3.2.4. Contrato de Concessão nº 003/2007 (ENERGEST)	53
3.2.5. Contrato de Concessão nº 012/2007 (CHESF)	53
3.2.6. Contrato de Concessão nº 011/2008 (EBTE)	54
3.2.7. Contrato de Concessão nº 011/2014 (ALIANÇA)	54
3.2.8. Contrato de Concessão nº 022/2014 (COPEL)	55
3.2.9. Contrato de Concessão nº 001/2015 (ELETROSUL)	55
3.3. MECANISMOS DE INTERFACE UTILIZADOS PELA ANEEL.....	55
3.3.1. Consulta Pública	56

	10
3.3.2. Audiência Pública	57
3.3.3. Reunião Pública da Diretoria	60
3.3.4. Conselhos de Consumidores	61
3.4. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 3	63
4. ANÁLISE DOS MECANISMOS DE INTERFACE NAS CONCESSÕES REALIZADAS PELA ANEEL	65
4.1. MECANISMOS DE INTERFACE UTILIZADOS NAS CONCESSÕES PÚBLICAS.....	66
4.1.1. Análise das Consultas Públicas nos Contratos de Concessões	67
4.1.2. Análise das Audiências Públicas nos Contratos de Concessões	70
4.1.3. Análise das Reuniões Públicas de Diretoria Relacionadas aos Contratos de Concessão.....	73
4.1.4. Análise das Reuniões dos Conselhos de Consumidores Relacionadas aos Contratos de Concessão	74
4.2. CONCESSÕES PÚBLICAS À LUZ DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	75
4.2.1. Formação da agenda	76
4.2.2. Elaboração e Seleção das Opções.....	76
4.2.3. Formulação	77
4.2.4. Implementação.....	77
4.2.5. Execução	77
4.2.6. Monitoramento	78
4.2.7. Avaliação	78
4.2.8. Concessões Públicas Federais no Ciclo de Políticas Públicas.....	79
4.3. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 4	80
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	82
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	85
ANEXO I.....	94

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o mundo conheceu o termo “globalização”, que é tratado como uma ordem natural do sistema social e econômico. Este fenômeno caracterizou-se pela vontade política mundial, uma vez que trouxe consigo uma nova fase dentro do sistema de cada país, principalmente, para o capitalista dos mesmos. Esta fase ficou conhecida como neoliberalismo, com interesses que vão desde a sobreposição da lógica do privado à do público, até a principal ideologia proposta versada na economia, desprezando os direitos e as realidades sociais.

No âmbito da América Latina, o “Consenso de Washington” surgido de uma conferência convocada pelo Instituto de Economia Internacional, abordou as causas da crise latino-americana dos anos 1980. É através desta conferência que a interferência do Estado através de sua proteção, bem como a ineficiência de empresas estatais são apontadas como a base para esta crise. A fim de solucionar estes conflitos é que surgem as ideias relacionadas a “redução” do Estado, no sentido de transferir a execução de serviços públicos ao setor privado, além da liberalização para o comércio internacional, estando, assim, explícitas as premissas do neoliberalismo e da globalização perante as indicações de combate à crise, introduzem-se as privatizações, as concessões, as autorizações e as permissões dentro do setor público. Cada uma a seu modo, mas de forma geral passando a responsabilidade de diversas atividades para o setor privado.

A lógica da globalização foi se fortificando, e em 1995, no Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), deu início a uma reforma no modelo da Administração Pública Brasileira, uma vez que o Estado teve redefinição no seu papel perante o mundo inteiro, sob influência das teorias neoliberais. Uma das justificativas apresentadas no PDRAE diz respeito à incapacidade do Estado perante a sobrecarga de demandas demonstrando, então uma ineficiência por parte do mesmo.

Na medida em que a “reforma do Estado” se apresenta, a administração pública gerencial era tida, pelo governo da época, como um avanço perante o quadro que se instaurara. Em resposta ao mundo globalizado e à teoria neoliberal, o modelo gerencial oferece a *eficiência* como uma de suas vertentes, excluindo, então, um dos problemas utilizados como justificativa para a implantação da Reforma Administrativa.

Nesse cenário de mudança, a Lei nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, incluiu no programa nacional de desestatização criado no governo Fernando Collor (1990-1992) as concessões, as autorizações e as permissões de prestação de serviços públicos, mediante processo de licitação, formalizada por contrato, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (art. 2º, II), além das já existentes privatizações.

Esta legislação é a base do Programa Nacional de Desestatização II (PND II) do Governo de Fernando Henrique Cardoso, na qual revogou a Lei nº 8.031/1990 que criou o PND I, versão do programa criada no Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) e dado prosseguimento no Governo Itamar Franco (1992-1994). Na segunda fase do programa, o governo FHC modificou a legislação anterior e, segundo o art. 2º, III, Lei nº. 9.491/1997, a desestatização passou a ter enfoque também nos serviços públicos, mediante concessões, autorizações ou permissões. Assim, passou a ser conhecido o Programa Nacional de Desestatização II - PND II.

O programa repercutiu na imprensa desde seu anúncio por assemelhar-se ao Programa Nacional de Desestatização (PND), na medida em que esta prática de concessões era criticada pela base do governo na época. Este programa foi criado em 1990 pela Lei nº. 8.031 no governo Fernando Collor (1990-1992), e dado continuidade no governo Itamar Franco (1992-1994). O governo Fernando Henrique Cardoso deu seguimento ao programa, entretanto, modificou a legislação anterior e, segundo o art. 2º, III, Lei nº. 9.491/1997, a desestatização passou a ter enfoque também nos serviços públicos, mediante concessões, autorizações ou permissões de serviço. Desta forma, essa mudança na legislação lançou uma nova fase do Programa Nacional de Desestatização, ficando conhecido como PND II.

Na segunda fase do programa, as formas de desestatização aumentaram em duas: alienação ou transferência da execução para a iniciativa privada (art. 2º, § 1º, Lei nº. 9.491/1997). A primeira consiste na dita privatização direta por parte da União, e a segunda resulta nos programas de concessões dos serviços públicos antes executados pela União ou suas controladas.

Aparentemente, há várias semelhanças entre os Governos FHC (1995 – 2002), Lula (2003 – 2010) e Dilma (2011 – 2016) no que tange à continuidade dos Programas de Concessão. Logo, a participação popular se torna um eixo importante quando observadas as consequências das concessões de serviços públicos federais, haja vista atingirem toda a população em um país dito democrático como o Brasil.

É nesse sentido que a participação nas tomadas de decisões de questões relevantes para o país, torna-se um direito da cidadania e uma obrigação dos governos. Em função do exposto, busca-se responder o seguinte questionamento: de que forma os mecanismos de interface com o cidadão influenciam na tomada de decisão a respeito dos programas de concessão federal de energia elétrica, nos governos FHC, Lula e Dilma, de 1995 a 2015?

Assim, tem-se como objetivo geral deste trabalho: analisar a amplitude dos mecanismos de interface com o cidadão na tomada de decisão nos programas de concessão federal de energia elétrica dos governos FHC, Lula e Dilma, entre o período de 1995 a 2015.

Logo, os objetivos específicos permeiam em: descrever o Programa Nacional de Desestatização; descrever o Programa de Concessão de Energia Elétrica no Brasil; identificar as práticas de gestão participativa nos programas no contexto dos Governos FHC, Lula e Dilma; investigar a amplitude dos mecanismos de interface com o cidadão nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2015).

Justifica-se o tema, uma vez que a Reforma Gerencial da Administração Pública modificou procedimentos administrativos introduzindo e promovendo delegações de serviços públicos a privados, tais como as concessões. O chamado “Estado regulador” assume papel diferente ao antes desenvolvido, pois passa a regular os serviços que eram por ele prestados. Além disto, modifica-se o perfil do servidor público, visto que o gestor passa a ser um regulador dos serviços prestados pelo setor privado conforme a parceria fixada.

Ademais, há repercussão, no que tange à política utilizada pelos governos Lula e Dilma Rousseff, pois esta pode se enquadrar em uma política endógena (criada) ou em uma política exógena (cópia), advinda do receituário neoliberal muito utilizada pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Caso a política modifique-se a cada crise, entraremos em uma política endógena, específica para cada caso. Entretanto, outra opção é a exógena havendo uma possível continuação de políticas utilizadas em outros governos anteriores e criticadas pela base do governo atual na época em que foram desenvolvidas essas políticas exercidas pela Administração Pública.

Justifica-se também pelo modelo de Estado que o Brasil possui perante suas formas de participação, uma vez que se pode caracterizar uma participação ou não nas tomadas de decisões do país. Neste caso, o cidadão estaria sendo precarizado perante algo previsto na Constituição Federal – a participação de fato.

Outro fator relevante do estudo é a importância que se tem para a área da Administração Pública, visto que as concessões são políticas adotadas como viés administrativo que envolvem perfis de gestores públicos diferente do objetivo central. Os

mesmos passam a apenas regular o serviço prestado pelo setor privado, e não mais deixando de desenvolver a gestão para o cidadão.

Para fins deste trabalho, a presente pesquisa utilizou o caráter exploratório, com método hipotético-dedutivo e uma análise de caráter qualitativa. Diante dos objetivos pretendidos pela pesquisa, tem-se como técnicas de pesquisa para a coleta de dados, a bibliográfica, a documental e um questionário enviado à Agência Nacional de Energia Elétrica. Ainda, em função dos objetivos, optou-se por tomar uma amostra dos diversos contratos de concessões existentes e, então, através da descrição de nove destes contratos descreveu-se a estrutura utilizada para tal quanto ao tipo de serviço prestado, tempo do contrato, localização do lote a ser concedido. Após, foram descritas atas dos mecanismos de interface com a finalidade de investigar a amplitude dos mesmos.

Quanto aos capítulos, estes se encontram divididos em quatro e dispostos da seguinte forma: o primeiro, “Democracia, Participação e Políticas Públicas” é teórico e referente aos tipos de democracia, às formas e características da participação popular e aos ciclos de políticas públicas; o segundo, também de revisão teórica, diz respeito à globalização e ao modelo neoliberal, bem como as consequências destes na Administração Pública Brasileira; no terceiro capítulo encontram-se as descrições da ANEEL, dos contratos de concessões, bem como dos mecanismos de interface utilizados pela agência na execução das concessões; o capítulo quatro é referente às análises, e está subdividido em três “Mecanismos de interface utilizados nas concessões públicas”, “Concessões públicas à luz do ciclo de políticas públicas” e a conclusão do mesmo.

1. DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo tem por objetivo expor o modelo democrático existente (hegemônico) e o contraponto do mesmo, adotado pela visão dos autores contra-hegemônicos, na medida em que este último incorpora o conceito de participação popular, importante para o entendimento do problema proposto.

Igualmente, as políticas públicas encontram-se aqui como um viés teórico importante, visto que o ciclo das mesmas demonstra uma clareza para a construção de elementos na concepção dos resultados desta pesquisa.

1.1 DEMOCRACIA

Para que se possa entender a teoria participativa, faz-se necessário uma exposição da teoria democrática através de um enfoque da seguinte divisão: autores hegemônicos e contra-hegemônicos. Estes ajudam na medida em que argumentam as diferentes visões entre teoria representativa e participativa (autores hegemônicos e contra-hegemônicos, respectivamente), visto que a democracia pode se transformar na perspectiva de cada um.

A democracia sofreu mudanças históricas, e conforme seu contexto acabou adquirindo significados e ideais diferentes. Para melhor explicação, Sartori (1994) aponta para a democracia antiga/grega, que era relacionada com a *polis*, uma cidade-comunidade sem o sentido de “Estado”, pois, como definiu Tucídides (*apud* SARTORI, 1994, p.35), “os homens é que são a cidade”. Desta forma, a *polis* faz referência à democracia direta que permite a participação do povo através do exercício direto do poder, ou seja, sistema em que as decisões são tomadas coletivamente (SARTORI, 1996, p. 45). Diferente desta, o autor também apresenta a democracia moderna – a democracia indireta (representativa) – que possui um sistema de limitação e controle de poder, e se dá através da representação da população por meio de seus governantes.

Sartori (1994) defende que a democracia direta/participativa não é possível, uma vez que quanto maior o número de cidadãos envolvidos, menos a participação se torna viável. Esta democracia participativa só seria possível em pequenas comunidades com a ativa

participação de grupos. Por isso, num campo maior, deve haver o que Sartori chama de “democracia soberana” garantida pelos representantes do povo.

Estas duas democracias não poderiam se complementar, pois, segundo Sartori (1994), a diferença entre os dois sistemas reside em seus ideais. O regime participativo situa-se no exercício do poder por parte da população, já o regime representativo prima pelo mesmo ideal pregado pelo liberalismo: direitos individuais. Este último exalta a liberdade individual, fato que Sartori traz como incompatível entre as duas democracias, pois “a participação no exercício do poder não implica liberdade individual” (SARTORI, 1994, p. 41). Ou seja, o defendido pela democracia participativa é o direito coletivo de exercício do poder, e a democracia representativa acolhe a “supremacia” dos direitos individuais.

Esta perspectiva de inviabilidade da democracia participativa remete à hegemonia da defesa da democracia representativa perante muitos autores. Neste mesmo viés, Dahl (2005) considera o processo democrático formado por duas dimensões: “contestação pública e direito de participação” (DAHL, 2005, p. 29). Estas dimensões teóricas possuem uma relação que leva o autor a três caminhos possíveis de regimes: (1) as oligarquias competitivas voltadas para um regime liberal; (2) as hegemonias inclusivas, que são ligadas a uma maior popularização (aqui não é aberto espaços para contestação pública); (3) como mediano destes caminhos tem-se a poliarquia, mais perto do “mundo real”, que possui a liberalização do primeiro e a popularização do segundo caminho, sendo este fortemente inclusivo e aberto à contestação pública (DAHL, 2005, p. 30-31). A poliarquia revela-se como um modelo altamente representativo, sendo esta considerada por Dahl a sua referida democracia.

Para Dahl (2005), o processo democrático compõe-se no encontro de regimes hegemônicos e oligarquias competitivas, visto que aumentam as oportunidades de participação e contestação. Entretanto, estas são vistas pelos governantes como possibilidades de conflito, pois seus interesses podem ser substituídos pelo dos representantes dos indivíduos. Logo, “quanto maior o conflito entre um governo e seus oponentes, mais difícil se faz a tolerância de cada um para com o outro” (DAHL, 2005, p. 36).

Ademais, Bobbio (*apud* VITULLO; SCAVO, 2014) declara as relações entre o liberalismo e a democracia como uma interligação, criando a “fórmula democrático-liberal” (VITULLO; SCAVO, 2014, p. 90) que se apresenta como uma ordem social influente na sociedade de massas. Bobbio (*apud* VITULLO; SCAVO, 2014) defende que a principal característica do regime democrático – liberal – é a garantia dos direitos individuais, visto que a democracia surge numa concepção individualista da sociedade e é considerado um produto artificial da vontade dos indivíduos. Além disto, o autor garante que um Estado não liberal

seria improvável de ter um bom funcionamento no que tange à sua democracia, e um Estado não democrático seria incapaz de garantir liberdades fundamentais (aqui o autor se refere às civis e às políticas – direito ao voto). Neste sentido, é que se explica a interdependência do regime democrático-liberal, visto que esta relação se torna necessária na medida em que é uma consequência histórica do próprio liberalismo. Os dois possuem características comuns como a concepção individualista da sociedade, desconsiderando os direitos coletivos (*apud* VITULLO; SCAVO, 2014, p. 90-92).

Vitullo e Scavo (2014) ressaltam dois elementos definidores para um processo democrático expressos por Bobbio: “fórmula política” e “sentido jurídico-procedimental”. O primeiro elemento diz respeito ao desenvolvimento natural do Estado liberal tomado pelo lado oposto ao ideal igualitário, já o segundo faz alusão ao sentido contrário de democracia ética. Esta linha remete à proposta política defendida por Bobbio, na qual há um abandono do conteúdo igualitário de “toda e qualquer associação da democracia com ideais de justiça e de transformação social” (VITULLO; SCAVO, 2014, p. 94). Desta forma, para os mesmos autores, a democracia para Bobbio reduz-se a procedimentos, sendo somente “um mecanismo para eleger e autorizar governos” (*apud* VITULLO; SCAVO, 2014, p.94).

Aplica-se, então, o que Vitullo e Scavo (2014) chamam de “autorreprodução das relações de poder”, uma vez que a democracia é caracterizada pela representação política. Ademais, para Bobbio (*apud* VITULLO; SCAVO, 2014, p. 96) a participação (característica da democracia direta) é vista como uma utopia, e viável somente em uma pequena comunidade, visto que nas sociedades de massa seria complexa a atuação popular, além de ser considerada uma “perigosa máquina de construção do totalitarismo” (NEGRI *apud* VITULLO; SCAVO, 2014, p. 96).

Na mesma onda hegemônica, Schumpeter (1961) conceitua democracia como “um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1961, p.328), ou seja, a democracia resumia-se ao voto, residindo, aqui, o “poder do cidadão”. Além de uma “competição dos que potencialmente tomam as decisões pelo voto do povo” (PATEMAN, 1992, p.13) e um número reduzido destes líderes a fim de concentrar o poder “nas mãos” de poucos. Pateman (1992) explica que para Schumpeter a teoria democrática se trata de uma teoria sem ideais, ou seja, é um método político com a finalidade de se chegar a decisões políticas.

Em contraponto ao modelo hegemônico, as teorias contra-hegemônicas procuram o viés participativo para a democracia, e deixam de lado ideais que sustentam aquele modelo,

como por exemplo, o capitalismo como centro, os direitos individuais em prol dos coletivos. Neste sentido, para Wood (2007), o capitalismo, característico do modelo neoliberal, é incompatível com a democracia residida no poder popular, visto que aquele não existe sendo governado pela população. Mas, visa à acumulação de benefícios em prol dos detentores de riquezas. A autora explica que a estrutura do capitalismo não combina com a da democracia, porque historicamente “não existiu nunca uma sociedade capitalista na qual *não* tenha sido atribuído à riqueza um acesso privilegiado ao poder” (WOOD, 2007, p.418), ou seja, os representantes, defendidos pela democracia representativa, são dominadores deste privilégio citado por Wood (2007).

Boron (1995) converge com a autora acima citada na medida em que explicita o capitalismo como histórico na sociedade latino-americana, além disto, a democracia vivida baseia-se em uma concepção minimalista. Outrossim, a democracia possui laços fortes com a estrutura de “dominação classista, que impõe rígidos limites a suas potencialidades representativas e, em maior medida ainda, às possibilidades de autogoverno da sociedade civil” (BORON, 1995, p.69).

Desta forma, a hegemonia da democracia representativa tende a obstruir o caminho da democracia participativa, no que tange ao seu enraizamento da lógica capitalista, bem como os ideais pregados por aquela corrente. Essas identificações entre democracia representativa, neoliberalismo e capitalismo são traduzidas pelo simples constitucionalismo e pela proteção das liberdades civis limitando o poder arbitrário do Estado em prol do indivíduo e em detrimento da sociedade como um todo. A cidadania aqui se transforma em passiva, despolitizando o cidadão com a justificativa de “ingerência de poder”, focalizando então, o poder político através do voto de cada um para seu eleito (WOOD, 2007).

Importante ressaltar o que Vitullo (2009) defende quando remete à dissociação da democracia representativa da representação política. Retomando o que Martins (2003) conceitua como “boca de jacaré”, mais uma vez o neoliberalismo apropriou-se de um conceito que, não necessariamente seja da democracia participativa, mas criou uma identidade “hegemônica” de representação. Desta forma, Vitullo (2009) evidencia que a representação possui elementos positivos para a democracia participativa, por exemplo:

A representação possibilita uma negociação continuada, o estabelecimento de opiniões e decisões encadeadas, evitando um eterno recomeçar de estaca zero. Permite as trocas, as compensações e a reciprocidade, em um processo que não se encerra com cada votação ou com cada decisão e no qual as ideias ganham mais força do que a simples contabilização de cabeças. Em uma democracia em que

primam os princípios do governo direto, essa negociação estendida no tempo pode ser bem mais difícil de alcançar (VITULLO, 2009, p.290).

Contudo, a democracia representativa distorce o verdadeiro significado da representação, e desconsidera procedimentos necessários. Vitullo (2009) aponta para estes mecanismos de representação como indispensáveis cabendo à democracia participativa, mas com traços de autopreservação, negociação continuada e preservação do tempo no que tange ao nível que o autogoverno exige dos cidadãos.

1.2 PARTICIPAÇÃO

A teoria participativa advém da teoria democrática, visto que esta última permite o poder decisório em posse dos cidadãos. Pode-se explicar a teoria participativa através de três vieses: transparência, controle social e participação em sentido estrito. Entretanto, cabe ressaltar que admitido por alguns autores contra-hegemônicos somente a participação em sentido estrito equivale a participação idealizada por eles. Os outros dois elementos são chamados “participativos” pela democracia hegemônica.

Com vistas à regulamentar o disposto no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre o direito da população a receber informações de interesse particular ou coletivo dos órgãos públicos, vinte e três anos após, é decretada e sancionada a lei de acesso à informação (BRASIL, Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2007). Legislação, que obriga os órgãos públicos da administração direta e indireta dos quatro entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) conforme disposto em seu art. 1º, além de abranger as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos (art. 2º).

A Lei de Acesso à Informação enumera cinco diretrizes que devem ser levadas em consideração na disponibilização da informação no artigo 3º:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Além destas diretrizes, os princípios básicos da administração pública também devem ser atendidos – legalidade, impessoalidade, moralidade, *publicidade* e eficiência (art. 37,

caput, Constituição Federal/1988). Para tanto, a lei prevê no artigo 8º, § 2º, que as informações devem ser disponibilizadas em sites oficiais da rede mundial de computadores – internet -, além de serviços de informação ao cidadão. Disposto no artigo 9º desta lei, inciso segundo, o acesso a informações públicas também se dará via audiências ou consultas públicas, e há previsão de incentivo à iniciativa popular.

Embora a transparência pública tenha sido um avanço “democrático”, na perspectiva de Arnstein (2002), constitui uma via de mão única, na qual os técnicos repassam informações somente para o cidadão sem nenhuma interação ou algum retorno. A autora enquadra este tipo de participação em um nível mínimo de concessão de poder por parte da sociedade.

No que tange ao controle social, Britto (1992) faz referência ao mesmo como uma “fiscalização que nasce de fora para dentro do Estado”, sendo ela exercida pela população como indivíduo ou instituições da sociedade civil. Quanto a essa fiscalização, Britto (1992) se refere como sendo “controle popular” ou “controle social do poder”, pois, a sociedade possui questionamentos a serem feitos formalmente para o Estado. O autor faz alusão ao controle popular como um direito exposto na Constituição Federal brasileira, uma vez que esta possibilita o cidadão “a saber das coisas do Estado com vista à defesa de direito ou de interesse pessoal” (BRITTO, 1992, p. 115).

Britto (1992) explica que independentemente da manifestação utilizada pelo cidadão, seja denúncia, representação, reclamação, seu objetivo perpassa por um direito público subjetivo, desfrutando, então, “de uma situação jurídica ativa contra o Poder Público. Ele não quer formar propriamente a vontade do Estado, mas impor ao Estado a vontade dele, particular, que é de penetrar na intimidade das repartições públicas para reconstruir fatos ou apurar responsabilidades” (BRITTO, 1992, p.116-117).

Assim, transparência e controle social formam uma base para a democracia, entretanto, não se utilizam de uma forma de poder do cidadão, visto que a primeira possui uma via única, porque o indivíduo somente recebe a informação sem “poder” de manifestação. Já o segundo, possui esse viés de fiscalização e, então, reclama a despeito das informações vistoriadas, porém, não há uma garantia de retorno quanto às desconformidades nas atividades da Administração Pública.

Ademais, o terceiro viés para formar o tripé da teoria participativa remonta à participação em sentido estrito. O parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988 expõe que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou *diretamente*”, a participação surge como um elemento importante e fundamental para a constituição de um Estado Democrático de Direito.

Bordenave (1983) afirma que a participação é uma necessidade humana, sendo ela não somente um instrumento para a solução de problemas. Assim, o autor defende a existência de duas bases complementares de participação: a afetiva e a instrumental. A primeira diz respeito ao prazer em fazer coisas com outras pessoas, e a segunda refere-se à eficiência e eficácia de participar com outros. Neste sentido, Bordenave (1983) ressalta que participar é em suma fazer parte, tomar parte e/ou ter parte em algo que vai desde a microparticipação – decisões em família, grupos de amigos – até a macroparticipação – lutas sociais, econômicas e políticas. Deste modo, o autor explica que macroparticipação, ou participação macrossocial, “compreende a intervenção das pessoas nos processos dinâmicos que constituem ou modificam a sociedade” (BORDENAVE, 1983, p.24). Sendo assim, esta participação faz alusão ao planejamento, execução e controle da sociedade perante atos/fatos/bens públicos.

Ainda, faz-se necessário diferenciar participação popular de participação política. Dallari (*apud* DIAS, 2007, p.46) refere-se à participação política como “toda e qualquer forma, individual ou coletiva, de envolvimento do cidadão em atividades políticas”, diferentemente de participação popular que, segundo Dias (2007, p.46):

é processo político concreto que se produz na dinâmica da sociedade, mediante a intervenção cotidiana e consciente de cidadãos individualmente considerados ou organizados em grupos ou em associações, com vistas à elaboração, à implementação ou à fiscalização das atividades do poder público.

De fato, participar para ser considerado um mecanismo da democracia participativa vai além da transparência e do controle social, não se consolidando apenas como uma intervenção na dinâmica de ações públicas. Dasso Júnior (2006) defende que o conceito de participação cidadã é restrito, e que ultrapassa o debate dos cidadãos, mas contemplam as decisões e as deliberam, tornando-se, então, de caráter vinculante.

Cabe explica aqui a escala de participação popular apresentada por Bordenave (1983), na qual é apresentada sete graus de participação divididas da seguinte forma:

Tabela 1 - Sete graus de participação

1. Informação
2. Consulta Facultativa
3. Consulta Obrigatória
4. Elaboração/recomendação
5. Cogestão
6. Delegação
7. Autogestão

Fonte: Bordenave (1983, p. 31).

A partir desta escala, tem-se o menor grau com a informação propriamente dita, das decisões já tomadas. Nos dois graus que seguem, a consulta pode ser facultativa ou obrigatória, visto que na primeira a administração *poderá* solicitar sugestões ou críticas, já na segunda, torna-se indiscutível o *dever* de consulta, contudo a tomada de decisão pertence à administração. No quarto grau de participação, na elaboração, “os subordinados elaboram propostas e recomendam medidas que a administração aceita ou rejeita, mas sempre se obrigando a justificar sua posição” (BORDENAVE, 1983, p.32). O quinto grau – cogestão – identifica mecanismos de codecisão, na qual Bordenave (1983) alude a uma “influência direta” em planos de ação e decisões finais. A delegação, sexto grau de participação, é na qual os administrados possuem autonomia em alguns campos que eram reservados somente aos administradores, mas ainda possuem certo grau de limitação. O último grau da escala de Bordenave (1983) é a autogestão, na qual os administrados tomam as decisões finais sem interferência de autoridades. Aqui, não há diferenciação entre administrados e administradores (BORDENAVE, 1983).

Por fim, tem-se a escada constituída por três níveis de poder e oito degraus de participação criada por Arnstein (2002):

Tabela 2 - Oito degraus da escada da participação-cidadã

Não-participação	1. Manipulação
	2. Terapia
Níveis de Concessão Mínima de Poder	3. Informação
	4. Consulta
	5. Pacificação
Níveis de Poder Cidadão	6. Parceria
	7. Delegação de Poder
	8. Controle Cidadão

Fonte: Arnstein (2002, p. 5).

Levando em consideração a detenção e a falta de poder cidadão, os degraus são explicados pela autora a partir de sua visão contra-hegemônica de democracia. No primeiro nível estão os degraus de “manipulação” e de “terapia”, na qual o primeiro se caracteriza pelo propósito de “educar” as pessoas e, assim, obter seu apoio em certas decisões, representando uma distorção da participação. O segundo degrau é tido como “desonesto e arrogante”, visto que tende a curar as patologias encaradas como distúrbios mentais representados pela falta de poder (ARNSTEIN, 2002).

A seguir, o nível de concessão mínima de poder concretiza os primeiros passos para a participação. O terceiro degrau é constituído pela informação, a dita transparência já explicada. Aqui são divulgados resultados apenas, sem a chance de influência por parte do cidadão perante o planejamento de programas, por exemplo. O quarto degrau é chamado de consulta, na qual é solicitada a opinião da sociedade, mas sem garantia de retorno ou consideração de pedidos ou sugestões. Este degrau faz-se importante quando unido a outros degraus mais elevados, tornando-se, assim, uma ferramenta importante para o poder cidadão. O quinto degrau, a pacificação, apesar de estar ligado ao nível de concessão mínima de poder, já possui uma mínima influência na decisão final, embora seja limitado este poder, uma vez que permanece nas mãos dos “poderosos” a tomada de decisão (ARNSTEIN, 2002).

Por último, o terceiro nível da escada de Arnstein, o poder cidadão é tido com um foco maior. A parceria, sexto degrau, há uma redistribuição de poder via negociação entre os cidadãos e os tomadores de decisões, porque estes compartilham o planejamento e as responsabilidades da tomada de decisão. Na delegação de poder, os cidadãos possuem a chance de assumir o poder deliberativo em um determinado programa com a oportunidade de escolher o rumo de acordo com os interesses da sociedade. No último degrau, controle cidadão, a população assume o papel de gestor no que tange à definição por completo de um programa, construindo as ações e todo o planejamento do mesmo. A autora salienta que não é um controle absoluto que está sendo almejado, mas sim um certo grau de poder na gerência de um programa público (ARNSTEIN, 2002).

Quando comparados, percebe-se que Arnstein (2002) utiliza três níveis de participação (não-participação, concessão mínima de poder, e poder cidadão), já Bordenave (1983) abarca todos os seus graus como uma participação de fato não os separando. Além disto, Arnstein expõe dois degraus não citados por Bordenave: manipulação e terapia. Estes dois degraus são tidos para a autora como “não-participação”, visto que eles contemplam falsos mecanismos de participação perante a sociedade. Em outros quesitos, as duas escalas mantêm-se parecidas (degraus de informação, cogestão, delegação), exemplo disto, é o último degrau que, apesar de possuírem nomenclaturas diferentes (autogestão – Bordenave –; controle cidadão – Arnstein), detém o mesmo significado: degrau máximo de participação do cidadão.

1.3 MECANISMOS DE INTERFACE COM A CIDADANIA

Normalmente denominado pela doutrina de práticas participativas ou instituições participativas, estas não serão necessariamente entendidas como instrumentos de participação à luz do referencial teórico utilizado pela democracia e participação neste trabalho, em função disto, opta-se por utilizar a expressão mecanismos de interface com a cidadania e, quando estes atingirem o *status* de participativos, isto será mencionado.

Estes mecanismos de interface são meios para que o cidadão possa usufruir do disposto no artigo 37, parágrafo 3º da Constituição Federal de 1988: “as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta”. Entre estas instituições se podem destacar as audiências públicas, as conferências, as ouvidorias, os conselhos, as consultas públicas. De modo geral, são formas diferentes de tentativas de incorporar o cidadão e a sociedade civil nas decisões de políticas públicas. Estas decisões podem ser para beneficiar um grupo seletivo ou a sociedade como um todo.

No que tange aos números desses espaços, Alencar e Ribeiro (2014, p. 23) destacam o que segue:

nos últimos anos o número de conselhos e comissões nacionais aumentou consideravelmente; de 1988 até 2010 foram criados 52 conselhos nacionais, que se somaram aos cinco já existentes (Lima, 2014). Entre eles, 24 foram criados de 2003 a 2010. Organizaram-se 103 conferências nacionais entre 2003 e 2014, nas diversas áreas de políticas públicas. Entre 2004 e 2009 foram realizadas mais de 203 audiências públicas (Ipea, 2012). Já as ouvidorias públicas do poder executivo federal, ouvidorias gerais dos estados, legislativo e judiciário no Brasil, segundo levantamento mais recente, totalizam 420.

Ademais, quanto aos conceitos dessas práticas têm-se como conferência de políticas públicas os “espaços institucionais de participação e deliberação acerca das diretrizes gerais de uma determinada política pública podendo assumir caráter consultivo ou deliberativo” (SGPR/SNAS, 2012, p. 9), em suma, são reuniões para debater determinados temas divididos por setores. São convocadas pelo Poder Executivo Federal, por período determinado e adesão facultativa (SOUZA e PIRES, 2012).

As audiências públicas foram previstas na Lei nº 9.784/1999, artigo 32, que prevê que “antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo”, ou seja, tornou a audiência uma instituição participativa a ser utilizada a critério da administração. Embora não haja consenso quanto ao conceito de audiência pública, Fonseca *et al.* (2013) aponta para algumas características das mesmas: caráter consultivo, presencial, pontual, coletivo, aberta a

todos interessados, contém regras específicas para seu funcionamento (data e hora definidas, pauta, atas de reunião, determinação de gravação em vídeo e/ou voz dos debates). Esse espaço de participação é discricionário por parte do governo federal, e visa à identificação das opiniões da população via manifestação oral propiciando um debate entre os atores.

Quanto aos conselhos de políticas públicas, os mesmos foram estimulados pela Constituição Federal de 1988, apesar de já existirem antes da Carta Magna de 1988. Segundo Lima *et al.* (2014, p. 7), “os conselhos são vinculados a órgãos do Poder Executivo, tendo por finalidade permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas”. São criados por lei ou decreto administrativo, e internamente são regidos por seu estatuto. Há obrigatoriedade de constituição oficial do conselho, visto que os repasses dos recursos são condicionados a esta existência. Além disto, os conselhos são consultivos deliberativos e/ou de controle. Neste espaço de participação há os conselheiros, que são representantes da sociedade civil, e exercem essa atividade sem remuneração.

Já as ouvidorias públicas são um “instrumento que visa à concretização dos preceitos constitucionais que regem a administração pública, a fim de que tais preceitos – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência –” (CARDOSO, 2010, p.9-10) sejam os objetivos centrais dos serviços públicos. Cardoso (2010) destaca que algumas das características da ouvidoria são a mediação do Estado com a sociedade, valorização e defesa dos direitos humanos através da promoção da ética e da inclusão social. Entretanto, uma das características que mais chama atenção é a operacionalização das ouvidorias, uma vez que são individuais, sem qualquer debate ou deliberação, somente sendo encaminhadas sugestões, elogios, solicitações, reclamações e denúncias.

Por fim, têm-se as consultas públicas que, segundo o Decreto nº 8.243, de maio de 2014, art. 2º, inciso IX, institui-se como um “mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação”. Assim, compõe uma consulta individual, sem deliberação ou vinculação sobre as decisões e indicações dos cidadãos.

Desta forma, entre as instituições participativas elencadas, aproximam-se as conferências, os conselhos e as audiências por serem presenciais e com intuito de debate entre os atores, possuindo um caráter coletivo. Por outro lado, por caracterizarem espaços individuais, as consultas públicas e as ouvidorias possuem aproximação entre si (FONSECA *et al.*, 2013).

Fazendo alusão aos já citados autores Arnstein (2002) e Bordenave (1983), suas escalas de participação cidadã apontam para uma mera consulta aos cidadãos, individual ou coletivamente, caso não haja poder decisório popular através de um debate entre os atores envolvidos, e depois uma deliberação advinda do mesmo, constituindo, então, os últimos degraus de participação cidadã.

1.4 POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas giram em torno de ações e diretrizes para atingir objetivos do poder público. Processos dinâmicos que possuem negociações, mobilizações e decisões dos atores envolvidos (TEIXEIRA, 2002). Este conjunto de procedimentos é necessário por uma série de fatores que foram evidenciados na sociedade através das desigualdades, tanto no setor da economia, quanto em diversos outros. Assim, para poder haver certa igualdade, e direcionar para o que diz a Carta Magna referente à igualdade, cabe ao poder público e à sociedade discutir e tomar decisões benéficas para mediar os problemas existentes e agravados com o contexto mundial da globalização e do neoliberalismo.

1.4.1 Conceito

Para que se possa entender as políticas públicas, primeiramente faz-se necessário conceituar a sociedade, a qual é tida por Rua (2009) como um conjunto de indivíduos que possuem interesses e recursos diferentes, mas que interagem entre si com a finalidade de satisfazer as necessidades do dia-a-dia. Essa diferenciação reside não somente em idade, sexo, escolaridade e renda, mas também em valores e interesses, bem como o desempenho de diversos papéis no ambiente em que vivem. Desta forma, observa-se que esta diferenciação é complexa, mas que pode incorporar cooperação, competição e conflitos entre os indivíduos da sociedade (RUA, 2009).

Diante do exposto, têm-se as interações possíveis dentro de uma sociedade que vão desde ações em prol de um objetivo comum até um conflito envolvendo os mesmos. Em

função deste último, a administração de conflitos encontra duas formas de agir: por coerção ou pela política. A coerção exercida pelo Estado se concentra em reprimir ou refrear as ações resultantes do conflito. Entretanto, a forma comumente utilizada pelo Estado é a política que reside em construir consensos através de relações de poder de acordo com as interações obtidas, que se dão através de um conjunto de procedimentos formais e informais (RUA, 2009).

Nesta mesma linha, é importante ressaltar os termos utilizados, no inglês, como *politics* e *policy*. Na qual o primeiro se refere às atividades políticas com “o uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder (ou seja, visam a influenciar o comportamento das pessoas) e se destinam a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas” (RUA, 2009, p. 18). Ou seja, os atores envolvidos discutem, negociam e realizam acordos, podendo resolver conflitos ou criar novos, formando a *politics*.

O segundo termo – *policy* – diz respeito à formulação de propostas e as tomadas de decisões de assuntos relacionados a coletividade que geram conflitos e/ou mobilizam interesses, além disto, também diz respeito a implementação das políticas decididas. Ou seja, segundo RUA (2009, p. 19), “*policy* significa a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política”.

Ainda, para Parada (2007), a política é um conceito amplo que se refere ao poder em geral, enquanto que as políticas públicas dizem respeito às soluções específicas da ordem dos assuntos públicos e do poder social. Estes dois possuem um fator em comum: o governo que este decide a gestão e evolução das políticas públicas e da política em geral. Parada (2007) se refere também aos aspectos envolvidos em torno da política pública, como a discussão da agenda pública pela sociedade, as eleições e os programas adotados pelos candidatos, além de outros esforços e contexto das atividades de governo desempenhadas.

Deste modo, Parada (2007) salienta que pode haver uma política desenvolvida sem políticas públicas, mas o autor a chama de “menos moderna”. Já no que tange às políticas públicas, elas podem se desenvolver sem uma política também, entretanto, este fator enfraquece a governabilidade social.

É neste sentido da governabilidade social que Parada (2007) conceitua uma boa política pública como as ações e fluxos de informação ligados ao objetivo político decidido de forma democrática, além dos objetivos desenvolvidos pelo setor público com a participação da sociedade e do setor privado.

No sentido de complementar o já explícito conceito, traz-se que as políticas públicas, segundo Saravia (2007), são um fluxo de decisões públicas necessárias para amparar desequilíbrios da conjuntura social, podendo, também, introduzir desequilíbrios a fim de modificar a realidade, ou seja, “tratar os desiguais na medida de suas desigualdades¹”. O autor explica que este cenário das políticas públicas se deu a partir da globalização, visto que esta última ampliou as desigualdades existentes na sociedade. Além disto, diversos países apresentam a política pública como uma forma de lidar com as incertezas causadas pelo contexto mundial da globalização, de modo que sirva de respaldo para as demandas e necessidades sociais.

Saravia (2007) expõe que a finalidade das políticas públicas gira em torno da consolidação da democracia e da manutenção do poder, entre outros, e que estas tem o caráter de nortear as ações formadoras deste tipo de política.

Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2007, p. 29).

Deste modo, pode-se perceber que a *policy* e a *politics* estão interligadas na medida em que se busca uma conjuntura de democracia em torno das decisões públicas. Neste sentido, tem-se as discussões dos atores envolvidos nos objetivos e nas tomadas de decisões de uma política pública em prol da governabilidade social.

1.4.2 Tipos

Para descrever os tipos de políticas públicas, Souza (2006) utiliza como base teórica a tipologia desenvolvida por Theodor Lowi em 1964, na qual as distingue entre quatro: distributiva, regulatórias, redistributivas e constitutivas.

O primeiro formato – políticas distributivas – é descrito pelas políticas em que as decisões governamentais desconsideram os limites dos recursos e geram impactos mais

¹ A literatura que trata da temática dos direitos fundamentais entende que há apenas uma exceção ao princípio da impessoalidade na Administração Pública. Tal caso se apresenta quando é necessária uma ação afirmativa que visa igualar pessoas que se encontram em situação de desigualdade. A única forma de fazê-lo é criando discriminações positivas, ou seja, tratando de forma desigual àqueles que estão em desigualdade, buscando diminuir suas desigualdades.

individuais (SOUZA, 2006), além disto, costumam ser figuradas pelo clientelismo (TEIXEIRA, 2002).

As políticas regulatórias visam atingir a sociedade de um modo geral definindo regras e procedimentos, mas não beneficiando a de imediato (TEIXEIRA, 2002). Segundo Souza (2006, p.28), este formato envolve “burocracia, políticos e grupos de interesse”.

Como terceiro formato tem-se as políticas redistributivas, que atinge um número maior de pessoas que as distributivas, mas em contraponto, tem-se perdas concretas e em curto prazo (SOUZA, 2006). Este tipo de política visa redistribuir recursos a grupos sociais com o intuito de propor equidade na sociedade. O fato de ter perdas pra um grupo e ganhos para outro acarreta em conflitos dentro da coletividade (TEIXEIRA, 2002).

O quarto, e último, tipo baseia-se nas políticas constitutivas que determinam condições gerais estruturantes, ou seja, “faz referência à criação e modelagem de novas instituições, à modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral, à determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos” (RUA, 2009, p.78).

A depender dos objetivos e do sistema político vigente, a política pública poderá se enquadrar em um dos tipos descritos acima. A Administração Pública vigente em cada parte do ciclo da política pública influenciará no tipo de decisão a ser tomada, logo o caráter da mesma poderá se modificar de acordo com a política executada pelo governo, visto que o principal responsável por ela é o Estado.

1.4.3 Ciclo de Políticas Públicas

A política pública conta com um ciclo que possui vários estágios decisivos para os objetivos da mesma, formando um processo dinâmico (SOUZA, 2006). Apesar das divergências entre diversos autores relacionados ao assunto, a *policy cycle* não é um processo rígido, há certa flexibilização perante suas fases. Mas algumas delas são mais comuns de serem percebidas, como a formulação (seleção das opções), a implementação e o controle (monitoramento e avaliação).

O primeiro estágio do ciclo de políticas públicas é a *formação da agenda*, que possui uma lista de prioridades inicialmente estabelecidas na qual os atores envolvidos estabelecem o ordenamento da mesma e/ou incluem mais questões de acordo com seus interesses. Ainda, a

formação da agenda pode ser afetada pelos atores políticos e pelos processos de evidenciação dos temas (RUA, 2009). Estes atores geralmente são divididos em dois tipos: atores governamentais e atores não governamentais.

Incorporando o primeiro estágio têm-se os tipos de demandas, visto que “nem todas as demandas são iguais, nem cumprem a mesma trajetória” (RUA, 2009, p. 69). Elas podem ser consideradas demandas novas, que resultam de mudança social e/ou tecnológica, surgindo, então, novos atores e/ou novos problemas; podem ser demandas recorrentes, que se baseia em problemas não resolvidos ou mal resolvidos, mas que sempre voltam ao debate político e, conseqüentemente, agenda das políticas públicas; e, por último, as demandas reprimidas que consistem em problemas que permeiam durante um tempo razoavelmente longo, que incomodem grupos de pessoas, mas que não chegam a mobilizar as autoridades governamentais, mas sim somente um dos tipos de atores – os não governamentais, isto é, o chamado “estado de coisas” ou “não decisões”.

Portanto, o momento da agenda é o de inclusão de pleitos ou necessidades sociais na mesma, com uma lista de prioridades para futuras decisões dos atores. Segundo Saravia (2007), isto se dá para que os problemas possam tomar *status* de “problema público” e, então, transformar-se em objetos de debate.

O segundo momento, o da elaboração, ou identificação de alternativas, consiste na identificação e delimitação de um problema da sociedade, seja ele atual ou potencial. Desta forma, os atores investigam possíveis alternativas para sua solução, avaliam custos e estabelecem prioridades. Além destes fatores, salienta-se que nesta fase a política pública pode ser influenciada devido aos interesses e percepções dos atores individuais envolvidos (SARAVIA, 2007).

A terceira fase das políticas públicas envolve a formulação ou seleção das opções, ou seja, “inclui a seleção e a especificação da alternativa mais conveniente, seguida da declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro” (SARAVIA, 2007, p. 33).

Já a fase de implementação das políticas públicas, segundo Rua (2009), fundamenta-se em um conjunto de eventos e atividades que sucedem a definição de diretrizes da política, e que são direcionadas para os objetivos já propostos. Ainda, conforme Saravia (2007), trata-se da preparação para a execução das políticas públicas, assim como a elaboração dos planos, programas e projetos que permitirão executá-la.

Quanto ao momento da execução, é a política posta em prática efetivamente. Constituído pelas ações a fim de atingir os objetivos definidos anteriormente, e que “inclui o

estudo dos obstáculos, que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados, e especialmente, a análise da burocracia” (SARAVIA, 2007, p.34).

A fase de acompanhamento ou monitoramento se dá através da supervisão do processo como um todo ou da execução das atividades. Esta tem como objetivo fornecer informações para que se consiga corrigir algumas ações que possam estar em desconformidade com o objetivo proposto (SARAVIA, 2007). O monitoramento deve ser célere para que se possa embasar decisões relativas à condução das políticas e, ainda, fornecer dados parciais que ajudam a formular as decisões mais cabíveis ao longo do processo (RUA, 2009).

No que tange ao último momento, a avaliação, esta se difere da fase anterior uma vez que se dará *a posteriori* ao processo, analisando e mensurando os resultados consequentes das políticas públicas (SARAVIA, 2007). Conforme o descrito por Rua (2009), a avaliação é um julgamento, pois envolve valores como base, além de critérios explícitos que servem como pilar de uma política, programa ou projeto. Ainda, e mais importante, contribuem para o aperfeiçoamento, melhora no processo decisório e aprendizado quanto as tomadas de decisões sobre as ações desenvolvidas pelo processo de políticas públicas.

1.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 1

Diante do antes exposto, tem-se que a democracia hegemônica é leal aos direitos individuais, ou seja, o poder disposto para cada pessoa é dado de forma individual, principalmente através do voto.

Com ideais diferentes, a democracia contra-hegemônica versa pela tomada de decisão através do povo, ou seja, permeia que a democracia se dá com a participação da sociedade de forma coletiva, levando em consideração a vontade do todo, não apenas do indivíduo.

Ainda, a democracia representativa defendida pelo modelo hegemônico alude à simples representação, distorcendo o real entendimento desta, uma vez que esta também se encontra como necessária à democracia participativa, mas com o cuidado de incorporar a representação dos cidadãos na medida em que há uma contínua negociação e preservação das vontades coletivas.

Estes traços da democracia participativa levam ao conceito de participação cidadã, que dispõe de elementos que a caracterizam como tal. Ou seja, só poderá ser considerada

participação de fato quando há uma tomada de decisão, no mínimo, em níveis iguais tanto do governo quanto da sociedade civil. Podendo, também, os administrados se autogerirem – sem interferências do Estado –, mas não necessariamente um controle absoluto por parte da população. Ao certo, é importante que o povo detenha grau de poder nas tomadas de decisões em programas, planos ou projetos de caráter público, visto que é o principal alvo dos mesmos.

É neste sentido que as políticas públicas são capazes de detalhar estes programas a um nível que seja viável a análise do grau de participação da sociedade. Levando em consideração o ciclo de políticas públicas e o detalhamento realizado para cada programa praticado no âmbito público, o mesmo se relaciona com a democracia participativa – ou não – na medida em que é discutida desde a agenda até a avaliação final. Igualmente importante é o monitoramento realizado para a mesma, uma vez que podem ser rediscutidos os problemas e redefinidas as ações mediante interação com a sociedade, na medida em que esta é o principal ator impactado com as consequências, seja as políticas públicas direcionadas para o todo, ou para grupos sociais definidos.

Ainda, a participação da sociedade nas políticas públicas se torna necessária na medida em que as demandas advêm destas, e o poder público somente interpreta as mesmas. Porém, pode ocorrer de os atores governamentais não terem clareza da vulnerabilidade ocorrida na sociedade civil. Desta forma, promovendo o direito do povo, a participação direta se faz necessária, oferecendo ao mesmo que seja ator no desenvolvimento da política pública, e, não obstante, tenha o poder de decidir em benefício do grupo impactado pela mesma.

2. GERENCIALISMO E CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Este capítulo trata de expor o conceito e a contextualização acerca da globalização e do neoliberalismo, bem como as consequências dos mesmos para a administração pública. Dentro destas consequências, será abordada a questão da reforma administrativa do Estado brasileiro, visto que surgem, então, os programas de concessões de serviços públicos que resultaram da reforma gerencial ocorrida no país em 1995.

Desta forma, tem-se a globalização como disseminadora de novos ideais, intervindo em culturas, economias, políticas, ou seja, em sociedades com um todo. Estas mudanças introduzidas pela globalização ocorrem principalmente no âmbito econômico, prova disto é a onda neoliberal visualizada pelo mundo. A transformação decorrida desta observou-se no Estado brasileiro, principalmente em meados de 1995 com a reforma administrativa que principiou uma administração pública gerencial, com foco voltado para a eficiência e a qualidade dos serviços públicos, mas também com alterações de premissas do serviço público. Logo, a Administração Gerencial estabeleceu novas lógicas e, como principal consequência, se deram as privatizações, nas quais vários autores não só conceituam-nas como alienações de patrimônio público, mas também como privatizantes as práticas como concessões, permissões, autorizações, organizações sociais (OS), organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPS). Dentre estas práticas, enquadra-se nos objetivos deste trabalho somente as concessões como discussão.

2.1. GLOBALIZAÇÃO

Tratado como um fenômeno natural, a globalização teve impactos em nível mundial na vida das pessoas, com uma “máscara” de irreversibilidade, propõe consequências no capitalismo global.

No que tange ao surgimento da globalização, não há um consenso entre os autores. Conforme Schilling (*apud* DASSO JÚNIOR, 2006, p.36-37), esta possui três fases causadas pela (1) “expansão mercantilista europeia”; (2) “expansionismo industrial-imperialista e colonialista”; e pelo (3) “colapso da URSS e a ‘queda do muro de Berlim’”. Fases, estas, características dos séculos XV e XVI. Com a mesma ideia central, Dasso Júnior (2006),

apresenta a globalização como uma “nova etapa de desenvolvimento do capitalismo moderno” (DASSO JÚNIOR, 2006, p. 37), entretanto, surgindo por volta da década de 1980.

Contextualizando a época, a partir da década de 1970, Estados Unidos e Inglaterra passaram a ter seus governos com um corte liberal através de seus representantes ultraconservadores, Ronald Reagan (1981-1988) e Margaret Thatcher (1979-1990), respectivamente. As estratégias políticas dos mesmos residiam na ótica neoliberal, o que aproximou politicamente os dois representantes. Fatos, estes, propulsores da dita terceira fase da globalização. Com as políticas baseadas em corte de gastos públicos; flexibilização de normas trabalhistas; e “privatização de inúmeras empresas estatais” (DASSO JUNIOR, 2006, p. 39).

O então, presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan, apostou na área militar e em pesquisas de cunho tecnológico, fatores que promoveram dois grandes diferenciais para a Terceira Revolução Tecnológica. Juntamente com as privatizações, estes fatos contribuíram para a ascensão do capitalismo, levando ao fim da “Guerra Fria”. Assim como expõe Giddens (*apud* DASSO JÚNIOR, 2006, p.40), considera-se três os fatores decisivos para a globalização: a Terceira Revolução Industrial; a expansão das empresas multinacionais; e o fim da “Guerra Fria”.

Nesta linha, tem-se a Terceira Revolução Industrial, precedida de grandes transformações social, econômica e política, intensificando o desenvolvimento tecnológico – importante para a “expansão de mercados” - e culminando em uma hegemonia “liberal-capitalista”. Desta forma, conforme Dasso Júnior (2006), a globalização compreende movimentações na economia global, com o intuito de garantir a “sobrevivência do capitalismo”. Logo, pode-se explicar o que Dasso Júnior quer dizer quando se refere à globalização como “uma vontade política” (DASSO JÚNIOR, 2006, p. 35), e não natural e inevitável como diversos discursos salientam, ou seja, “não é um resultado mecânico da economia, mas sim produto de uma política implementada por um conjunto de agentes e de instituições” (DASSO JÚNIOR, 2006, p. 41). Neste sentido, a chamada “política de despolitização” (BOURDIEU *apud* DASSO JÚNIOR, 2006, p.41) remonta à ideia de que a globalização é advinda de decisões políticas conscientes para a manipulação de espaços econômicos mundiais.

Conforme Therborn (2001), a globalização possui um alcance global perante os fenômenos sociais criando, então, uma consciência dos atores sociais. Este alcance produzido pela globalização toma uma forma influente mundialmente em suas visões cultural, econômica e ecológica.

Dito isto, pode-se observar algumas alterações que o processo de globalização trouxe consigo. Faria (*apud* DASSO JÚNIOR, 2006, p.42) faz uma síntese destas características:

a) mundialização da economia; b) desconcentração do aparelho estatal; c) internacionalização do Estado; d) desterritorialização e reorganização do espaço da produção; e) fragmentação das atividades produtivas nos diferentes territórios e continentes; f) expansão de um direito paralelo ao dos Estados, de natureza mercatória (*lex mercatoria*).

Estas alterações possuem consequências a nível mundial, como a estruturação social, a divisão do trabalho, a alocação de direitos, a distribuição de riqueza e renda (THERBORN, 2001, p. 127). Para complementar, Dasso Júnior (2006) expõe algumas consequências: “aumento da diferença entre ricos e pobres”, “expansão de empresas transnacionais”, bem como uma “aceitação generalizada de certo padrão cultural e de determinadas pautas de consumo” (DASSO JÚNIOR, 2006, p. 45).

Logo, as diferenças de cada país se revelam como uma desigualdade severa em alguns casos. Essas disparidades variam entre as relações de poder, decisões, desenvolvimento do país, constituição de oportunidades dos mesmos, uma vez que a soma destes fatores acarretam em largas diferenças causadas pela globalização. Nesta mesma linha, o capitalismo se fortalece permeando o modelo que atualmente o acompanha: o neoliberalismo.

2.2. NEOLIBERALISMO

No contexto da globalização e do capitalismo evidenciado, o neoliberalismo advém do modelo liberal conservador dos séculos XVIII e XIX. Entretanto, Dasso Júnior (2006) defende que não há nenhuma novidade substancial de um modelo para outro (daí a utilização do termo ultraliberalismo, visto que não vê justificativa para o prefixo *neo*). Este capitalismo moderno contextualizado pela globalização constitui, então, uma nova etapa do neoliberalismo como uma ideologia a nível mundial (DASSO JÚNIOR, 2006).

O neoliberalismo constitui-se através de “um conjunto de políticas adotadas por governos conservadores a partir da metade da década de 1970 e disseminadas pelo mundo através de organizações como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD)” (DASSO JÚNIOR, 2006, p. 49). Ademais, o ponto crucial destas políticas se dá com

a não-intervenção do Estado perante a economia, considerando, então, a lógica do mercado em detrimento da lógica estatal (DASSO JÚNIOR, 2006).

Anderson (1995) enfatiza que o neoliberalismo surgiu após a II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte, lugares em que o capitalismo era evidenciado. Este modelo nasceu como resposta ao Estado intervencionista e de bem-estar. Anderson (1995) cita o autor Friedrich Hayek uma vez que este escreveu o texto “O Caminho da Servidão” que atacava qualquer limite imposto aos mecanismos de mercado, sendo estes considerados uma ameaça “letal à liberdade” econômica e política. Neste sentido, Hayek (*apud* ANDERSON, 1995, p. 9) defendia que “apesar de suas boas intenções, a social-democracia moderada inglesa conduz ao mesmo desastre que o nazismo alemão – uma servidão moderna”.

É em 1973, com a grande crise econômica, que o neoliberalismo toma grandes proporções. O capitalismo conheceu uma profunda recessão e baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação. Hayek (*apud* ANDERSON, 1995) afirmava que o ponto central estava localizado no poder excessivo dos sindicatos e do movimento operário, visto que estes pressionavam o Estado para que aumentassem os gastos sociais, destruindo, então, os níveis necessários de lucros das empresas. A solução vista para isto era o rompimento do poder destes sindicatos, além da diminuição de gastos sociais e retirada da intervenção estatal na economia (ANDERSON, 1995).

Dasso Júnior (2006) explica que como uma teoria, o neoliberalismo deve adotar políticas para implementar-se no mundo, sendo assim, prega elementos como a “estabilização (de preços e de contas nacionais); de privatização (de meios de produção e das empresas estatais); de liberalização (do comércio e dos fluxos de capitais); de desregulamentação (da atividade privada); e de austeridade fiscal (restrição dos gastos públicos)” (DASSO JÚNIOR, 2006, p.56). Deste modo, Dasso Júnior (1996, p.56-58) descreve as características presentes no modelo neoliberal elencadas da seguinte forma: (a) lógica do privado em detrimento da lógica do público; (b) discurso dominante com a ideia de inevitabilidade e consenso; (c) exclusão de termos polêmicos e indesejáveis; (d) “roupagem científica” na linguagem utilizada; (e) retorno ao individualismo; (f) democracia substituída pela tecnocracia; (g) ruptura entre a economia e o direito, sendo, então, a economia o centro do ser humano.

É neste sentido, principalmente do retorno ao individualismo e da lógica capitalista, que Oliveira (1999) discursa sobre a prevalência exclusiva do mercado como instituição reguladora. O autor remonta à uma crise interna do Estado, na qual o governo converteu despesas sociais públicas como centro da falência, quando de fato se deu por causa da dívida interna pública e ao serviço da dívida externa da simultaneidade dessas duas crises. Resultado

disto foi a solução burguesa: a globalização. Mais uma vez de fora para dentro com a abertura comercial.

Ainda, Oliveira (1999) aponta para duas teorias: a privatização do público, e a relação da privatização do público e da anulação da política. Estas se dão através de um processo complexo de violência e proibição da fala, uma vez que se cria uma desnecessidade do público, causado por uma aparência criada através de empréstimos de dinheiro das empresas ao Estado, na qual cria a falsa sensação desta desnecessidade. Nesta linha, a privatização do público traz a concepção de uma esfera pública formada por sujeitos privados demarcados em relação ao Estado, assim como fundamentado num espaço de concorrência entre capitais, inclusive o mercado de força de trabalho.

Ademais, como característica do neoliberalismo, Martins (2003) define como problema a separação da democracia do neoliberalismo, visto que os dois se confundem em suas explicações. Um dos fatores para esta situação é que os antigos opositores do liberalismo, basicamente aceitam as premissas do liberalismo, apesar do aceite ser mais rápido ou mais lento. Um dos exemplos deste caso é a expressão “regime liberal-democrático”, termo hegemonizado pelo neoliberalismo. Para uma possível delimitação de modelos, Martins (2003) apresenta duas famílias de regimes: a autocrática (diferentes regimes de altergoverno), e a não-autocrática (diferentes regimes de autogoverno). Como critério de uma família ou outra se têm o fundamento da soberania no interior da sociedade estatal. Este fundamento encontra-se nos próprios governados ou em alguma instituição genérica seja ela “Povo, Nação ou Corpo Eleitoral”, ou “sistema de Federações, Corporações, Conselhos ou Partidos”, esses sistemas estão organizados e integrados pelos próprios governados. A síntese das famílias pode-se perceber com a descrição de absolutista para os regimes autocráticos, e de relativistas para os não-autocráticos. Na primeira família, o poder está concentrado em si mesmo e isento de limites, não sendo subordinado e exercido em caráter exclusivo. Na segunda, a exclusividade é exercida pelos governados, não mais pelos governantes, uma vez que aqueles são detentores do poder estatal e o exercem em última instância.

Outrossim, Martins (2003) traz a “boca de jacaré” como atributo do neoliberalismo, pois este adota qualidades de concorrentes dentro da mesma família, deixando o outro membro sem títulos de identidade. Isto se dá, pois para os liberais “mais vale um liberalismo deformado, porém vitorioso, do um liberalismo autêntico, porém demarcado [...] e, eventualmente, derrotado” (MARTINS, 2003, p. 629), obtendo, então, uma espécie de máscara, de roupagem diferente da inicialmente adotada. Uma das características que o neoliberalismo absorveu foram contribuições positivas da esquerda, isto faz com que se

obtenha um liberalismo fingindo para que consiga ganhar espaço e se tornar o “único ocupante legítimo do campo antiautoritário” (MARTINS, 2003, p. 629).

Em concordância com Martins (2003), Dagnino (2004) apresenta uma chamada confluência perversa, na qual há uma adoção de termos do projeto participativo para o projeto neoliberal. Estas expressões são dotadas de ressignificação reduzindo seus conceitos até a utilização dos mesmo com outros objetivos. Um dos termos característicos desta crise discursiva é a noção de projeto político, visto que esta passa de estratégias de atuação política em seu sentido estrito, e passam a ser dotadas de matrizes culturais. Através deste termo, surgem mais três ressignificações: sociedade civil, participação e cidadania. A primeira passa a restringir-se a organizações do “terceiro setor”. A segunda, participação, resume-se à participação solidária, ao trabalho voluntário e à responsabilização social, adotando uma perspectiva privatista e individualista. Já a terceira, cidadania, gira em torno da redução do significado coletivo ao individual; e é feita uma conexão entre cidadania e mercado (consumidor e produtor), visto que, “num contexto no qual o Estado se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, o mercado é oferecido como uma instância substituta para a cidadania” (DAGNINO, 2004, p.156).

Sendo assim, usurpando valores de outra ideologia e mascarando para que se possa utilizar com a verdadeira finalidade da modelagem neoliberal, o mesmo constitui um modelo perverso, reduzido aos direitos individuais e preservação do mercado frente ao Estado, conduzindo como um regime visto como ideal e democrático por uma linha hegemônica.

2.3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

A Administração Pública possui três modelos básicos: patrimonialista, burocrático e gerencial. Sendo estes sucedidos nesta ordem. Em suma, a Administração Pública Patrimonialista tinha como premissa a extensão do poder soberano perante o aparelho do Estado, tendo, os auxiliares e servidores, status de nobreza real. Já a Administração Burocrática, nascida na segunda metade do século XIX, no contexto do liberalismo, tinha por objetivo combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, além de ser efetivo no poder de controle do Estado. Porém, era ineficiente na medida em que era incapaz de direcionar seus serviços aos cidadãos (BRASIL, PDRAE, 1995).

Contrapondo estas duas linhas, a Administração Pública Gerencial surge na segunda metade do século XX, a partir do final da década de 1970 a reforma do Estado se tornou comum pelo mundo, visto que o papel do Estado era rediscutido, pois este perdia forças. Corroborando para esta discussão, quatro fatores sócio-econômicos entraram em pauta, segundo Abrucio (1997): a crise econômica mundial, iniciada em 1973; a crise fiscal; a inaptidão dos governos para resolver problemas; e a globalização e suas consequências. No geral, esta soma de fatores evidenciaram a crise do Estado e a então forma de administração: burocrática. Atestando, então, um dito modelo ineficiente para a administração pública.

O contexto da reforma se dá, então, pelo aumento do uso do termo *managerialism* (gerencialismo) no setor público, primeiramente, nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha advindo de governos conservadores, nos quais o uso de instrumentos gerenciais ganharam força, sendo direcionados para a redução de custos e para o aumento da eficiência e produtividade organizacional (ABRUCIO, 1997). Nestes casos, o movimento se dava por um projeto de reforma do Estado, reduzindo o número de atividades do mesmo. Assim, a introdução do *managerialism* na administração pública teve como objetivo retaliar a crise do modelo burocrático weberiano (ABRUCIO, 1997).

Abrucio (1997) refere-se ao gerencialismo como um modelo que busca a eficiência como ponto central, e como base a separação entre a política e a administração. Entre algumas características do modelo gerencial estão a flexibilização da gestão pública, a qualidade dos serviços públicos e a adoção de um novo modelo contratual de serviços públicos. Clarke (apud ABRUCIO, 1997, p. 23) aponta para três dimensões, sendo elas:

- a) Extensão das relações contratuais no fornecimento de serviços públicos entre o setor público, o setor privado e o voluntário/não lucrativo, criando uma nova estrutura de pluralismo institucional, contraposta ao antigo modelo de monopólio estatal;
- b) Extensão das relações contratuais para dentro do setor público, envolvendo descentralização, delegação e mecanismos de *quase market*;
- c) Desenvolvimento de contratos de qualidade entre os provedores de serviço e os consumidores/clientes.

Estas dimensões possuem razões apoiadas na falta de recursos, no refrear do monopólio estatal, e, ainda, na possibilidade de controle do andamento dos serviços públicos com um marco contratual (ABRUCIO, 1997). É neste sentido que surge a expressão “Nova Gestão Pública” (*New Public Management*) que, “para alguns, confunde-se com administração pública, para outros, marca o rompimento com a administração pública tradicional e a adoção de ferramentas da gestão do mundo dos negócios” (CARNEIRO;

MENICUCCI, 2011, p. 8). Logo, o setor público introduziria uma lógica de mercado na sua forma de administrar em busca da eficiência proposta.

Abrucio (1997) refere-se ao gerencialismo puro voltado para a redução de custos e para o aumento da eficiência e produtividade organizacional, além disto, a reforma gerencial introduz a redução das atividades desenvolvidas pelo Estado, gerando a privatização de empresas estatais, ou seja, desenvolvimento de atividades, oriundas do Estado, pela iniciativa privada.

Portanto, a administração pública gerencial possui bases na teoria do neoliberalismo, adotando como pilares de desenvolvimento a mesma lógica do setor privado, a transferência de atividades para terceiros, levando, assim, à restrição de gastos públicos, por exemplo. Ainda, possui como foco a eficiência e a qualidade na prestação de serviços públicos, além de uma cultura organizacional gerencial.

2.4. REFORMA GERENCIAL NO BRASIL

Segundo Dasso Júnior (2006), houve algumas instituições decisivas para o processo de reforma do aparelho do Estado brasileiro. Entre eles está o acordo de *Bretton Woods*, este foi firmado em 1944 em *Bretton Woods, New Hampshire*, Estados Unidos, o qual propunha uma nova ordem econômica mundial que visava ao predomínio do livre comércio e à eliminação do protecionismo. Além disto, foram criadas instituições responsáveis para o capitalismo contemporâneo: Banco Mundial (BIRD), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT (DASSO JÚNIOR, 2006).

O Fundo Monetário Internacional foi criado em 1944, com o intuito de regular o sistema monetário internacional, que tinha como base o dólar. Eram realizados empréstimos aos países membros que dispunham de quotas no Fundo. Com o passar do tempo, os objetivos foram modificados, tornando-se cada vez mais controlador dos países devedores (DASSO JÚNIOR, 2006). Enquanto isso, o Banco Mundial tinha como objetivo inicial “financiar projetos de recuperação econômica dos países atingidos pela Segunda Guerra Mundial, fornecendo empréstimos, de longo prazo” (DASSO JÚNIOR, 2006, p. 77). Entretanto, modificou seus objetivos direcionando para ideais neoliberais. Boxberger e Klimenta (*apud* DASSO JÚNIOR, 2006) afirmam que o FMI e o BIRD são instituições carregadas da

ideologia neoliberal, visto que defendem a ideia de retração do Estado quanto à economia, as privatizações de empresas estatais, abertura comercial.

Ademais, na mesma linha de criação destas instituições, ocorreu em Washington uma conferência convocada pelo Instituto de Economia Internacional em 1989. O “Consenso de Washington” abordou temas relacionados à crise latino-americana que se baseavam em:

déficit fiscal; reforma tributária; abertura ao comércio internacional; extinção das barreiras que impedem o investimento direto estrangeiro; privatização das empresas estatais; extinção das regulações que impedem a concorrência (desregulação); outorgar direitos de propriedade; gasto público redirecionado para as áreas de educação fundamental, saúde e infra-estrutura; liberalização financeira (para que o “mercado” determine as taxas de juros); e gerar um nível suficiente de concorrência para induzir um rápido crescimento das exportações não tradicionais (DASSO JÚNIOR, 2006, p. 79).

A partir do “Consenso de Washington”, Bresser Pereira (1991) evidencia a crise da América Latina marcada pela estagnação econômica e pelas altas taxas de inflação, e busca explicar e definir propostas para tal problema.

Conforme Williamson (apud BRESSER PEREIRA, 1991, p. 6), o “Consenso de Washington” constitui dez reformas:

a) disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; b) mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; c) reforma tributária, aumentando os impostos se isto for inevitável, mas “a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas”; d) as taxas de juros deveriam ser determinadas pelo mercado e positivas; e) a taxa de câmbio deveria ser também determinada pelo mercado, garantindo-se ao mesmo tempo em que fosse competitiva; f) o comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior (não se atribui prioridade à liberalização dos fluxos de capitais); g) os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições; h) as empresas públicas deveriam ser privatizadas; i) as atividades econômicas deveriam ser desreguladas; j) o direito de propriedade deve ser tornado mais seguro.

Estas reformas são, evidentemente, baseadas em um contexto neoliberal, em que o remédio seria a reforma do Estado. Isto, pois, como defende Bresser Pereira (1991), o Estado tornou-se um obstáculo para o avanço no desenvolvimento latino-americano, além de constituir um elemento perigoso mantendo a intervenção do mesmo perante a economia. Bresser (1991) também defende que as reformas devem seguir a lógica do mercado baseado em economias capitalistas.

Diante do exposto e do defendido por Bresser Pereira, quando o mesmo torna-se o Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), no governo Fernando Henrique Cardoso, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) começa a

ser elaborado. Este Plano foi aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em 1995, e em seguida aprovado pelo então Presidente da República, FHC.

Descrito no PDRAE, Bresser Pereira acusa a Constituição Federal de 1988 de ser um retrocesso, visto que ele apontava para um populismo patrimonialista, além de um engessamento do aparelho estatal, quando visava “estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado” (PDRAE, 1995, p. 21). Bresser também apontava um retrocesso quanto à perda de autonomia do Poder Executivo, à obrigatoriedade de regime único para os servidores civis da União, e “retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta” (PDRAE, 1995, p. 21).

Ademais, para enfrentar os problemas referentes à implementação da reforma de um aparelho estatal moderno e eficiente, Bresser Pereira define um modelo conceitual que diferencie quatro setores do Estado: (1) núcleo estratégico: correspondente ao governo, é o setor no qual se toma as decisões estratégicas; (2) atividades exclusivas: setor em que são realizados serviços de competência somente do Estado, como o poder de regulamentar, de fiscalizar; (3) serviços não exclusivos: refere-se ao setor no qual atuam organizações públicas não-estatais conjuntamente com o Estado; (4) produção de bens e serviços para o mercado: área que as atividades são voltadas para o lucro, mas que permanecem no aparelho do Estado, como por exemplo, o setor de *infra-estrutura*.

Através da análise do ex-ministro, o mesmo argumenta que a reforma do Estado proporcionaria uma melhora na organização e no sistema institucional-legal do Estado visando a uma relação harmoniosa com a sociedade civil.

Cabe aqui, apresentar os objetivos expostos por Bresser Pereira para o setor de serviços não-exclusivos, bem como os para a produção para o mercado:

- *Objetivos para os Serviços Não-exclusivos:*
 - Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária.
 - Lograr, assim, uma maior autonomia e uma consequente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços.
 - Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social.

- Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações.
- Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor.
- *Objetivos para a Produção para o Mercado:*
- Dar continuidade ao processo de privatização através do Conselho de Desestatização.
- Reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados.
- Implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas. (PDRAE, 1995, p.46-47).

Podem-se observar nestes objetivos as intenções e os ideais da chamada Nova Gestão Pública, com traços do neoliberalismo bastante claros, com bases mercadológicas, privadas e individualistas para um Estado cada vez menos intervencionista.

Neste contexto, foram criadas as agências reguladoras, visto que ocorreu com a reforma administrativa, segundo Medauar (2013, p.87), a “transferência total ou parcial, ao setor privado, da execução de [...] serviços e atividades, mediante concessões, permissões e autorizações”. A estas agências são competidas a regulação dos setores de suas especialidades, fiscalizando, aplicando sanções, expedindo normas, entre outras competências com a essência final de regular, em sentido amplo, as prestações de serviços públicos realizados pela iniciativa privada. Assim, segundo sítio eletrônico do governo federal (Portal Brasil), existem atualmente no Brasil dez agências reguladoras, dentre elas estão a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), criada em 1997, que promove o desenvolvimento das telecomunicações; a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), criada em 1998 para regular as atividades da indústria de petróleo e gás natural e dos biocombustíveis; a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), criada em 1996, que regula e fiscaliza a geração, a transmissão, a distribuição e a comercialização da energia elétrica brasileira; a Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT) que foi criada em 2001, e é responsável pela concessão de ferrovias, rodovias e transporte ferroviário e pela permissão de transporte coletivo regular de passageiros por rodovias e ferrovias; a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), criada em 2005 em substituição ao Departamento Nacional de Aviação Civil, e que tem a função de regular e fiscalizar as atividades do setor aeroviário.

Assim, sendo as privatizações uma das consequências claras deste modelo, é importante salientar que há uma disputa conceitual sobre privatização, na qual vários autores classificam as mesmas não somente como alienações de patrimônio público, mas também

como práticas conhecidas derivadas da reforma gerencial como as concessões, as permissões, as autorizações, as organizações sociais (OS), as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPS), entre outras. Contudo, importante para o objetivo deste trabalho é a discussão a respeito das concessões públicas federais de energia elétrica realizadas no país dentro do contexto apresentado.

2.5. CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Dentro do contexto da reforma gerencial brasileira, a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, surgiu como uma das primeiras leis aprovadas neste cenário. A mesma dispõe sobre as concessões, autorizações e permissões da prestação de serviços públicos perante a população brasileira mediante processo licitatório. Além de regular o artigo 175 da Constituição Federal do Brasil de 1988.

Para tanto, cabe aqui o conceito de serviços públicos de Di Pietro (2014), na qual diz que é “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público” (DI PIETRO, 2014, p.107).

Diante disto, a legislação referente às concessões trata em seu artigo 4º que deverão ser formalizadas através de contratos administrativos. Estes são considerados como os ajustes que a Administração Pública celebra com pessoas jurídicas públicas ou privadas, ou ainda com pessoas físicas (DI PIETRO, 2014, p.263). São apontadas por Di Pietro (2014) oito características próprias dos contratos administrativos em seu sentido restrito:

1. Presença da Administração Pública como Poder Público;
2. Finalidade pública;
3. Obediência à forma prescrita em lei;
4. Procedimento legal;
5. Natureza de contrato de adesão;
6. Natureza *intuitu personae*;
7. Presença de cláusulas exorbitantes;
8. Mutabilidade (DI PIETRO, 2014, p.273).

Além do exposto pela autora, a Lei nº. 8.666, de junho de 1993, que regula as licitações e contratos da Administração Pública, conceitua contrato como “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um

acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada” (art. 2º, parágrafo único).

Ademais, Di Pietro (2014) elenca as modalidades de contratos administrativos como sendo os de concessões, de prestação ou de locação de serviços, de obra pública, de fornecimento, de empréstimo público, de função pública. Importante para este trabalho, é a primeira modalidade: as concessões. Estas se caracterizam pela conferência ao particular de serviço público, de obra pública ou de serviço de que a Administração Pública seja usuária direta ou indiretamente, sendo esta execução remunerada e por um prazo e outras condições estipuladas no contrato (DI PIETRO, 2014, p.302).

Apesar da Lei nº 8.987/1995 considerar somente dois tipos de concessões, a autora Di Pietro (2014) divide o contrato de concessão em cinco tipos: de serviço público, de obra pública, de uso de bem público, patrocinada e administrativa. Complementarmente, Medauar (2013) enumera nove ao todo, mas quatro diferentes tipos de concessão: de direito real de uso, de uso especial de imóvel público urbano para fins de moradia, florestal e mediante contrato de arrendamento.

a. *concessão de serviço público*: “o poder público transfere a execução de um serviço público a pessoa jurídica ou a consórcio de empresas, mediante concorrência, para realizá-lo por sua conta e risco, mediante remuneração paga pelo usuário” (MEDAUAR, 2013, p. 245);

b. *concessão de serviço público precedida de obra pública*: “construção, conservação, reforma, melhoramento de quaisquer obras de interesse público” (MEDAUAR, 2013, p. 246), realizada através de concorrência e pagamento pela exploração de serviço ou obra;

c. *concessão de uso de bem público*: uso privativo de bem público (MEDAUAR, 2013);

d. *concessão de direito real de uso*: particular é consentido a usar “privativamente terreno público, como direito real, para fins de regularização fundiária de interesse social, urbanização, cultivo da terra” entre outros (MEDAUAR, 2013, p. 246);

e. *concessão de uso especial de imóvel público urbano para fins de moradia*: esta se refere aos que, até a data de 30.06.2001, “tinha posse, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, de imóvel público urbano, de até 250 metros quadrados, utilizando-o como moradia, não sendo proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural” (MEDAUAR, 2013, p. 246);

f. *concessão patrocinada*: “é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (MEDAUAR, 2013, p. 247);

g. *concessão administrativa*: “é o contrato de prestação de serviços públicos de que a Administração seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens” (MEDAUAR, 2013, p. 247);

h. *concessão florestal*: direito de praticar manejo florestal sustentável realizado através de delegação onerosa (MEDAUAR, 2013); e

i. *concessão mediante contrato de arrendamento*: “para exploração de parte ou de todo o porto organizado” (MEDAUAR, 2013, p. 247).

Mediante a isto, faz-se considerável identificar, conforme a Lei nº. 8.666/1993, art. 6º, incisos XIV e XV, de licitações e contratos, duas figuras essenciais para o contrato: contratante (“órgão ou entidade signatária do instrumento contratual” – Administração) e contratado (“pessoa física ou jurídica signatária de contrato com a Administração Pública”).

Por fim, cabe conceituar licitação sendo um processo administrativo que contém fases e atos com a finalidade de indicar quem vai realizar contrato com a Administração (MEDAUAR, 2013), ou seja, o processo licitatório possibilita aos interessados que submetam propostas com as condições fixadas no instrumento convocatório e, assim, a Administração poderá selecionar a proposta mais conveniente para que seja realizada a celebração do contrato (DI PIETRO, 2014). A licitação prevista na Lei nº 9.491/1997 (Programa Nacional de Desestatização) aponta para uma modalidade específica de concessões: o leilão (BRASIL, Lei nº 9.491/1997, art. 2º, parágrafo 4º). Disposto no artigo 22, parágrafo 5º, da Lei nº 8.666/1993:

leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis [...], a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Portanto, as concessões para os serviços públicos dispostos na Lei de Concessões são intermediadas por um contrato administrativo que se dará por processo licitatório com a modalidade de leilão, para assim, delegar a prestação destes serviços aos contratados – pessoas jurídicas ou consórcios de empresas - pelo poder concedente – União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, Lei nº 8.987/1995, art. 2º).

2.6. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 2

A Administração Pública Gerencial, que tem por base o neoliberalismo, é também uma consequência da globalização. Vontades políticas geraram a reforma estatal brasileira, assim como as ocorridas no âmbito mundial.

A globalização difundiu como premissas básicas as mudanças de comportamento perante diversos aspectos sociais, culturais e econômicos colaborando, desta forma, para a modificação de paradigmas conhecidos. Ou seja, a globalização influencia os pensamentos mundiais em prol de decisões políticas tomadas conscientemente para atingir os objetivos propostos.

Assim, o modelo neoliberal avança para corroborar com tais propósitos. Principalmente o lado econômico mundial sofre alterações no quadro já estabelecido, visto que o neoliberalismo surge como alternativa à ineficiência do Estado em geral, provocando uma série de mudanças na lógica de administrar. Neste caminho, a Administração Gerencial abarca as ideias defendidas pelo modelo neoliberal, e introduz o raciocínio de mercado dentro da Administração Pública, além da redução de atividades desenvolvidas pelo setor público que passa, então, para o setor privado com as ditas privatizações, concessões e autorizações.

É aqui que ocorre a ligação entre o neoliberalismo e as concessões de realizadas pelo Estado. Estas baseiam-se na transferência dos serviços públicos para o setor privado, na qual há apenas uma regulação dos mesmos realizado pelas agências reguladoras, como a ANATEL, a ANEEL, a ANTT, entre outras.

Estas concessões se tornam uma ferramenta gerencial na medida em que é o setor privado que desenvolve os serviços, desvinculando, então, todos os preceitos inerentes ao setor público. Pode-se citar como exemplo destes o descrito na Constituição Federal de 1988, no qual alude ao poder advindo do povo, fazendo referência, então, à participação popular nas tomadas de decisões.

Faz-se aqui uma conexão com a democracia, na qual o único momento em que a sociedade possui o direito de exercê-la, levando em consideração a participação efetiva, é nos atos que precede a concessão pública. Logo, o exercício da democracia só pode se dar em instituições participativas realizadas pelo governo no âmbito das licitações e dos contratos administrativos. Ou seja, para que haja uma participação cidadã, deverá acontecer, por exemplo, audiências, consultas e/ou conferências públicas que possuíssem caráter vinculante.

3. PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO

O Programa Nacional de Desestatização (PND I), criado a partir da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, sancionada pelo à época Presidente da República, Fernando Collor, trouxe modificações aos serviços públicos no que tange à privatização, visto que buscava reordenar a posição do Estado perante a sua economia, transferindo, então, “à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público” (BRASIL, Lei nº 8.031/1990, art. 1º, I).

Ainda, segundo Modiano² (2000, p.324) o PND I tinha como objetivo central “reformular o Estado, quebrar com o modelo antigo, onde o grande discurso era, de fato, tirar o Estado das atividades produtivas e fazê-lo voltar às suas atividades básicas”. Este programa de privatização se estendeu para o governo Itamar Franco (1993-1994), bem como para o Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Desta forma, sucederam-se as primeiras privatizações no país.

Entretanto, em 1995, o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso assinou a lei que revogava a primeira, culminando na Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, e dando início ao Programa Nacional de Desestatização II (PND II). As modificações entre a primeira e a segunda fase giram em torno da inclusão de novos meios de desestatização (as concessões, permissões e autorizações), bem como a criação do Conselho Nacional de Desestatização – CND, que ficou subordinado diretamente ao Presidente da República, responsabilizando-se como órgão superior de decisão (BRASIL, Lei nº. 9.491/1997, art. 5º). Desta forma, a lei conceitua a desestatização como:

- a) a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade;
- b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade.
- c) a transferência ou outorga de direitos sobre bens móveis e imóveis da União, nos termos desta Lei (BRASIL, Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, art. 2º, § 1º).

Ainda, a lei que rege o PND II os objetos de desestatização:

art. 2º Poderão ser objeto de desestatização, nos termos desta Lei:

² Eduardo Modiano é ex-presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e da Comissão Diretora do PND.

- I - empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo;
- II - empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União;
- III - serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização;
- IV - instituições financeiras públicas estaduais que tenham tido as ações de seu capital social desapropriadas, na forma do Decreto-lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987.
- V - bens móveis e imóveis da União (BRASIL, Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, art. 2º).

Somando-se ao programa, importante salientar que o contexto da época propiciou as desestatizações ocorridas, visto que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, sob responsabilidade do, à época, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), Bresser Pereira, tinha como um de seus objetivos modificações nos serviços públicos, uma vez que havia justificativa de que o Estado tornou-se um obstáculo para o avanço no desenvolvimento, além de constituir um elemento perigoso mantendo a intervenção do mesmo perante a economia. Logo, Bresser defendeu que as reformas deviam seguir a lógica do mercado baseado em economias capitalistas, aludindo então, aos ideais neoliberais vistos mundialmente, através da globalização.

Diante disto, como uma das modalidades citadas pela Lei nº 9.491/1997, as concessões dentro do país foram percebidas primeiramente nas áreas de telecomunicações, energia elétrica e transporte, situadas no período do governo FHC, através do proposto no Programa Nacional de Desestatização II. É nestes casos que as agências reguladoras começam a exercer seus papéis de fiscalizadoras.

No contexto da reforma gerencial realizada na segunda metade dos anos 1990, e com o PND II, surgem as figuras das agências reguladoras no Brasil que assumem o papel de regulação de um conjunto de serviços públicos que foram transferidos para o setor privado. Dentre estes serviços constam os setores de energia elétrica, de telecomunicações, petrolífera, de vigilância sanitária, da aviação civil, de transportes terrestres, entre outros.

Sendo assim, em função do objetivo deste trabalho estar associado ao exame dos mecanismos de interface com a cidadania no processo de concessão à luz do processo de democracia e participação, optou-se por escolher uma área temática como objeto de investigação das concessões. Assim, escolheu-se a área de energia elétrica, que foi uma das primeiras a passar por este processo de concessão com a criação da primeira agência reguladora do país, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

3.1. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA

A primeira agência reguladora criada no Brasil no contexto da reforma gerencial, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) é uma autarquia de regime especial que está vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), e foi originada a partir da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que a instituiu e disciplinou o regime das concessões dos serviços públicos referentes à energia elétrica. É regulada internamente pelo Decreto nº 2.335, de 06 de outubro de 1997.

A ANEEL é uma autarquia sob regime especial que tem como características gerais, segundo Di Pietro (2011), a criação por lei, a personalidade jurídica pública submetendo-se ao regime jurídico de direito público, a autoadministração, a especialização dos fins e a sujeição a controle ou tutela, ou seja, a autarquia é “a pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de autoadministração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei” (DI PIETRO, 2011, p.440). Ainda, como a ANEEL é uma agência reguladora, está sujeita ao princípio da especialidade, isto é, “exerce e é especializada na matéria que lhe foi atribuída por lei” (DI PIETRO, 2011, p.478). Ademais, é denominada de regime especial, uma vez que possui maior autonomia em relação à Administração Direta, bem como à estabilidade de seus dirigentes através de mandato fixo, e ao caráter das decisões finais, visto que não são passíveis de apreciação por outros órgãos (DI PIETRO, 2011).

De acordo com a Lei nº 9.427/1996, art. 2º, a ANEEL “tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal”. Além disto, a agência possui dentre suas atribuições a promoção de licitações que se destinam a contratação de concessionárias de serviço público para produção, transmissão e distribuição de energia elétrica, além de outorga de concessão para potenciais hidráulicos (BRASIL, Lei nº 9.427/1996, art. 3º, II) e, ainda, “celebrar e gerir os contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos de energia elétrica” (BRASIL, Lei nº 9.427/1996, art. 3º, IV).

Ademais, a lei instituidora desta agência reguladora faz menção ao processo decisório que implique em interferência nos direitos dos agentes econômicos ou dos consumidores, quando será convocada pela ANEEL uma audiência pública. Corroborando com o disposto, o Decreto que regula a agência, Decreto nº 2.335/97, orienta sobre suas diretrizes, constando,

entre elas, a “transparência e efetividade nas relações com a sociedade” (BRASIL, Decreto nº 2.335/97, art. 3º, IX).

Antes de a ANEEL assumir como poder concedente das concessões, permissões e autorizações, o órgão responsável pelos mesmos era o Ministério de Minas e Energia, que possuía um departamento que era encarregado dos contratos de outorga, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE). Após a criação da agência reguladora, a mesma passou a ser incumbida destas competências.

Diante do exposto, pode-se afirmar que a Agência Nacional de Energia Elétrica é uma das autarquias criadas em função do Programa Nacional de Desestatização, e conjuntamente com o pretendido pelo ex-Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado quando se deu a reforma do aparelho do Estado em 1995. Assim, foram executadas as primeiras concessões de energia elétrica no Brasil.

3.2. CONCESSÕES PÚBLICAS FEDERAIS REALIZADAS PELA ANEEL

As concessões públicas federais de energia elétrica realizadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica podem ser de três formas: geração, transmissão ou distribuição. Estas são feitas através de contratos de outorga, e podem se dar através de duas modalidades: concorrência ou leilão.

Para atingir os objetivos deste trabalho, a descrição a seguir baseia-se em quando se deu a licitação, quando o poder concedente realiza a concessão, em qual modalidade a mesma se deu, nome da concessionária, qual o objeto da mesma, bem como o prazo da concessão realizada. Assim, estas concessões citadas aqui serão objeto de análise posterior de o quão democráticas e participativas são a tomada de decisão, através dos mecanismos de interface utilizados nas mesmas.

A título exemplificativo, as concessões públicas federais de energia elétrica que seguem se distribuem em ordem cronológica, além de referirem-se aos três últimos governos do país – Fernando Henrique Cardoso (concessões nº 040 e 097/2000 e nº 034/2001), Luís Inácio Lula da Silva (concessões nº 003 e 012/2007 e nº 011/2008) e Dilma Rousseff (concessões nº 011 e 022/2014 e nº 001/2015).

3.2.1. Contrato de Concessão nº 040/2000 (ETEO)

Esta concessão se deu através do contrato nº 040 de 2000, sendo a detentora do poder concedente a ANEEL e a concessionária vencedora do certame a Empresa De Transmissão de Energia do Oeste (ETEO). O resultado foi publicado através de Decreto publicado no Diário Oficial de 20 de abril do mesmo ano. Sendo dada a concessão através da modalidade de licitação concorrência.

Neste contrato de outorga o prazo acordado foi de 30 (trinta) anos para a transmissão de energia elétrica. A extensão da linha de transmissão gira em torno de 500 (quinhentos) Km dentro do estado de São Paulo, passando pelas cidades de Taquaruçu, Assis e Sumaré (SP).

3.2.2. Contrato de Concessão nº 097/2000 (TSN)

O resultado do processo licitatório referente ao Contrato de Concessão nº 097 de 2000, deu-se no final de agosto do mesmo ano. Este contrato de outorga se deu a partir do resultado da licitação publicada no Diário Oficial na data de 30 de novembro de 2000, tendo como ganhador da mesma, a Transmissora Sudeste Nordeste S.A (TSN). Ainda, a modalidade utilizada pelo poder concedente, Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), foi o leilão.

A concessionária ficou responsável pela concessão de transmissão durante 30 (trinta) anos, a contar de 20 de dezembro de 2000 (data de assinatura do contrato de concessão). Possuindo como objeto da concessão a compreensão das Linhas de Transmissão entre as subestações Serra da Mesa, Rio das Éguas, Bom Jesus da Lapa II, Mucugê e Governador Mangabeira II, com extensão aproximada de mil Km entre Bahia e Goiás, segundo o disposto no contrato de outorga.

3.2.3. Contrato de Concessão nº 034/2001 (FURNAS)

O poder concedente, ANEEL, e a concessionária, Furnas Centrais Elétricas S.A., assinaram o contrato de concessão nº 034/2001 a partir do resultado do Edital de Leilão nº 04/2000, datado de 14 de fevereiro de 2000, a fim de regular a concessão do serviço público de transmissão. A decisão foi publicada no Diário Oficial da União no dia 10 de abril de 2001, tendo, então, 30 (trinta) anos de duração.

Este contrato tem como objeto a expansão da interligação sul – sudeste, que compreende uma linha de transmissão entre Bateias (PR) e Ibiúna (SP), somando uma extensão de aproximadamente 330 (trezentos e trinta) Km entre os dois estados.

3.2.4. Contrato de Concessão nº 003/2007 (ENERGEST)

Este contrato de concessão refere-se a geração de energia elétrica, tendo como concessionária a Energest S.A.. A mesma possui como objeto a exploração do potencial de energia hidráulica por meio das Usinas Hidrelétricas, sendo elas de utilidade pública prioritária, segundo o descrito no contrato de concessão.

A concessão aplica-se às Usinas Hidrelétricas Mascarenhas – localizada na cidade de Aimorés (MG) e Baixo Guandú (ES) – e Suíça – situada no município de Santa Leopoldina (ES). O tempo concedido destas usinas conta-se a partir do Decreto de 13/07/1995 no qual foi concedido à empresa Espírito Santo Centrais Elétricas (ESCELSA) a exploração da geração de energia elétrica, e neste contrato, nº 003/2007, transferido à Energest S.A. com o restante do tempo, totalizando, então, 30 (trinta) anos de concessão.

3.2.5. Contrato de Concessão nº 012/2007 (CHESF)

Com o contrato de concessão nº 012 de 2007, fora concedido à Companhia Hidro Elétrica de Energia Elétrica (CHESF) a concessão do serviço público de transmissão de energia elétrica pelo prazo de 30 (trinta) anos. Fora publicado no dia 15 de maio de 2007 no

Diário Oficial o resultado do Edital do Leilão nº 003/2006, que possuía como objeto de licitação seis lotes para concessão, sendo o lote “F” deste contrato. O mesmo corresponde a uma área de transmissão de 315 (trezentos e quinze) quilômetros ligando os estados do Piauí, do Rio Grande do Norte e do Ceará.

3.2.6. Contrato de Concessão nº 011/2008 (EBTE)

Este contrato de outorga é referente a concessão nº 011/2008, na qual a Agência Nacional de Energia Elétrica concede o serviço público de transmissão de energia elétrica à Empresa Brasileira de Transmissão de Energia S.A. (EBTE) através do Decreto s/nº publicado no Diário Oficial no dia 09 de outubro de 2008, com um prazo de 30 (trinta) anos de concessão.

Ademais, a licitação se deu através do Edital de Leilão nº 004/2008, a partir do Lote “D”, referente às linhas de transmissão que somam seis subestações, totalizando 775 (setecentos e setenta e cinco) quilômetros dentro do estado do Mato Grosso, sendo este o objeto deste contrato de concessão.

3.2.7. Contrato de Concessão nº 011/2014 (ALIANÇA)

A ANEEL, poder concedente, mediante o Edital de Leilão nº 13/2013, outorgou o contrato de concessão nº 011/2014, que tinha por objeto a concessão da transmissão por 30 (trinta) anos a partir da assinatura deste contrato.

A Transmissora Aliança de Energia Elétrica S.A. ficou responsável pela transmissão de energia elétrica nas cidades de Vespasiano e de Itabirito, ambas do estado de Minas Gerais. Esta concessão soma um total de 85 (oitenta e cinco) quilômetros.

3.2.8. Contrato de Concessão nº 022/2014 (COPEL)

Mediante o contrato de concessão nº 022/2014, foi concedido à transmissora Copel Geração e Transmissão S.A. a execução do serviço público referente à uma linha de transmissão de 120 (cento e vinte) quilômetros que ligam os municípios de Assis (SP) e de Londrina (PR). Contando, também, com um prazo de 30 (trinta) anos de serviço.

O processo licitatório se deu através do Edital de Leilão nº 01/2014 sob responsabilidade do poder concedente, a ANEEL. Este edital possuía 13 (treze) lotes para leilão, sendo o objeto deste contrato de concessão, o Lote “M”.

3.2.9. Contrato de Concessão nº 001/2015 (ELETROSUL)

Este contrato de concessão celebra a outorga de diversas linhas de transmissão dentro do estado do Rio Grande do Sul. O Edital de Leilão nº 04/2014 licitou nove lotes de linhas de transmissão, sendo o Lote “A” concedido à Eletrosul Centrais Elétricas S.A. mediante este contrato assinado em 06 de março de 2015.

Com 30 (trinta) anos para a execução deste tipo de serviço público, a transmissora ficou responsável por um total de 2.168 (dois mil, cento e sessenta e oito) quilômetros de linha de transmissão, passando pelas cidades de Alegrete, Capivari do Sul, Cerro Chato, Gravataí, Maçambará, Osório, Porto Alegre, Santa Maria, Santana do Livramento, Viamão, Vila Maria. Somando, então, onze cidades do estado.

3.3. MECANISMOS DE INTERFACE UTILIZADOS PELA ANEEL

A Agência Nacional de Energia Elétrica possui alguns mecanismos de interface com os cidadãos³, através dos quais o cidadão pode se manifestar com vistas a auxiliar nos

³ Termo utilizado por Dasso Júnior (2006) e adotado também por este trabalho, uma vez que não se sabe se os mecanismos são participativos de acordo com os conceitos já apresentados, sendo estes debatidos nos próximos capítulos.

processos decisórios, no funcionamento e na ordem dos trabalhos referente à fiscalização e à regulação exercida pela ANEEL (Resolução Normativa nº 273/2007, art. 1º). São eles: a audiência, a consulta, a reunião pública da diretoria e os Conselhos de Consumidores. A princípio, os mecanismos acima citados são os já descritos, porém, há alguns detalhes de cada prática importantes de serem explicitadas.

3.3.1. Consulta Pública

Quanto à Consulta Pública (CP), a mesma é definida pela Resolução Normativa da ANEEL nº 273/2007 como competência dos Líderes das Unidades Organizacionais da agência com vistas a apoiar a formulação ou aperfeiçoamento de regulamentos, ou ainda, fiscalização ou implementação de atribuições específicas. Contudo, a própria resolução dispõe que no que couber, aplicam-se às consultas o previsto para as Audiências Públicas. Ademais, esta Resolução prevê que, caso a “Consulta Pública resulte proposta de emissão ou aperfeiçoamento de regulamentos a Diretoria Colegiada deliberará sobre a instauração de Audiência Pública” (ANEEL, Resolução Normativa nº 273/2007, art. 23, parágrafo único).

As Consultas Públicas possuem o mesmo objetivo das Audiências Públicas e, ainda, as mesmas etapas de processo, podendo se dar por intercâmbio documental e Reunião Presencial (também com manifestação oral dos inscritos).

Já as consultas públicas, diferentemente das audiências públicas, somam cerca de 240 no mesmo período, de 1998 a 2015:

Figura 1 - Histórico de Audiências Públicas da ANEEL (1998 até 2015)

Ano	Quantidade	Modalidade		Finalizadas	
		Ao vivo	Documental	no mesmo ano	no ano subsequente
1998-2008	93	25	68	90	3
2009	60	1	59	60	0
2010	21	1	20	20	1
2011	9	0	9	7	2
2012	13	0	13	12	1
2013	17	1	16	14	3
2014	19	1	18	12	3
2015	12	0	12	12	0
TOTAL	244	29	215	227	13

Fonte: ANEEL, Boletim de Informações Gerenciais (2015, p. 62) – adaptado.

Dentre o total das consultas públicas realizadas neste período, tem-se que a modalidade de intercâmbio documental soma 88% das mesmas. Considerando o conceito disposto pelo Decreto nº 8.243/2014 já apresentado aqui, a consulta visa receber contribuições por escrito da sociedade, mas a ANEEL, assim como fez com as audiências públicas quando previu as manifestações por intercâmbio documental, previu também para as consultas a manifestação via oral em reuniões presenciais, aproximando cada vez mais os dois mecanismos.

3.3.2. Audiência Pública

De acordo com a Resolução Normativa da ANEEL nº 273, de 10 de julho de 2007, a audiência pública (AP) é um instrumento que oferece apoio ao processo decisório da agência, que é exercido por uma consulta à sociedade de forma ampla, de modo que preceda atos administrativos ou projeto de lei.

Ademais, esta resolução ressalta que no que se refere ao processo decisório, as consequências devem implicar efetiva afetação de direitos dos agentes envolvidos e dos consumidores. Ainda, para que se possa realizar uma audiência pública no âmbito da ANEEL, a Diretoria Colegiada desta agência reguladora deve aprovar o andamento da mesma e, após,

dar seguimento aos detalhes da sessão (ANEEL, Resolução Normativa nº 273/2007, art. 15). A depender da pauta de cada audiência pública, importante ressaltar que pode haver uma apresentação *técnica* sobre o objeto em questão.

Ainda referente à resolução normativa da ANEEL, as audiências públicas seguem o exposto:

- I - a abertura mediante publicação de Aviso de Audiência Pública no Diário Oficial da União e na página eletrônica da ANEEL;
- II - a disponibilização de documentos no site da ANEEL;
- III - encaminhamento pelos interessados de contribuições e sugestões, na forma e prazos definidos no Aviso, assegurada sua publicação;
- IV - realização de Reunião Presencial, quando aprovada pela Diretoria Colegiada;
- V - realização de reuniões com grupos específicos, a critério do Diretor-Relator, para aprofundamento da discussão sobre o tema objeto da Audiência Pública;
- VI - análise das contribuições recebidas, realizada pelas áreas técnicas da ANEEL responsáveis pelo assunto objeto da Audiência; e
- VII - publicação da análise das contribuições recebidas (ANEEL, Resolução Normativa nº 273/2007, art. 16).

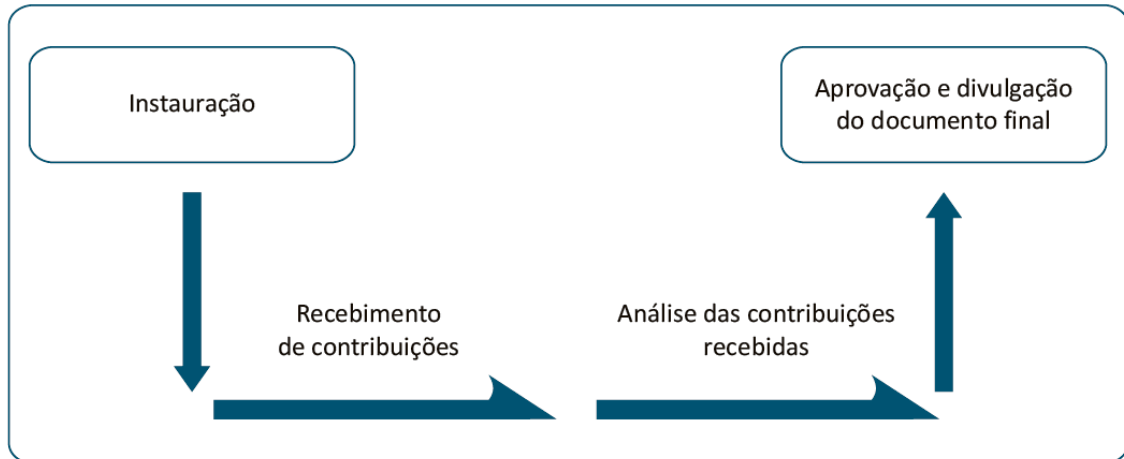
De acordo com o disposto no caderno temático da ANEEL relacionado às Audiências e Consultas Públicas (2006), a primeira:

visa garantir a transparência dos processos administrativos e produzir a melhor decisão consensual entre administradores e administrados, de forma democrática e participativa, reduzindo substancialmente a assimetria de informação sobre o assunto em tela (ANEEL, Caderno Temático nº 6, 2006, p.8).

Assim, a agência reguladora em questão defende que, de forma democrática, ela oferece à sociedade em geral a oportunidade de manifestações referentes a opiniões e sugestões que estejam em pauta.

Outrossim, existe a previsão de duas modalidades utilizadas para manifestações nas audiências públicas: reunião presencial ou intercâmbio documental. Esta última modalidade se trata de manifestações via documento com contribuições para a pauta da audiência. Possui prazo definido para as manifestações que se dá a partir da abertura da audiência pública mediante seu Aviso, e, geralmente, possui prazo de 30 dias corridos, mas podendo ser reduzido para 10 dias corridos mediante justificativa prévia das Unidades Organizacionais e seguida de aprovação da Diretoria Colegiada. Ademais, segue as etapas referentes ao processo desta modalidade:

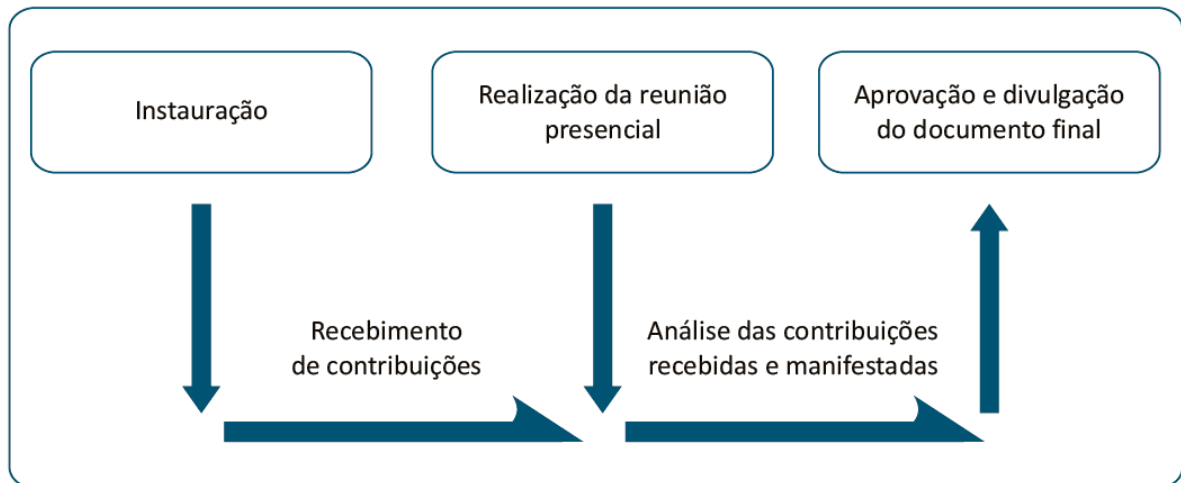
Figura 2 – Resumo das etapas da Audiência Pública realizada apenas por intercâmbio documental



Fonte: ANEEL, Cadernos Temáticos: Participação Pública (2013, p. 13).

Já nas Audiências Públicas com reunião presencial, é importante salientar que as manifestações orais se dão conforme inscrição realizada no local e, caso não haja esta inscrição, não haverá possibilidades de contribuições orais. Outros detalhes, como o tempo e os procedimentos para contribuição dos participantes, são decididos pelo Diretor-Relator da audiência, ou seu substituto. Resumem-se as etapas desta modalidade da seguinte forma:

Figura 3 – Resumo das etapas da Audiência Pública com Reunião Presencial



Fonte: ANEEL, Cadernos Temáticos: Participação Pública (2013, p. 12).

Finalmente, tem-se que a ANEEL realizou cerca de mil audiências públicas de 1998 até 2013, segundo dados publicados em 2015 pela agência. Verifica-se, também, que dentre este número, 63% das mesmas se deram por intercâmbio documental.

Figura 4 – Histórico de Audiências Públicas da ANEEL (1998 até 2015)

Ano	Quantidade (*)	Modalidade		Finalizadas	
		Ao vivo	Documental	no mesmo ano	no ano subseqüente
1998-2008	355	203	152	310	44
2009	53	27	26	47	6
2010	123	14	109	112	11
2011	81	16	65	74	7
2012	111	43	68	103	8
2013	132	46	86	124	8
2014	74	6	68	68	6
2015	84	19	65	72	12
TOTAL	1013	374	639	910	102

Fonte: ANEEL, Boletim de Informações Gerenciais (2015, p. 62) – adaptado.

Ainda, os objetos de apreciação das Audiências Públicas giram em torno do sistema de Bandeiras Tarifárias, o pré-pagamento e o pós-pagamento eletrônico de energia elétrica, o aprimoramento das Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica, dentre outros (ANEEL, Cadernos Temáticos: Participação Pública, 2013, p.15).

3.3.3. Reunião Pública da Diretoria

Mediante o disposto no Regimento Interno da ANEEL, as reuniões com pautas que visam resolver pendências entre agentes econômicos do setor de energia elétrica e entre esses e consumidores, podem ser públicas a depender de decisão da Diretoria (MME, Portaria nº 349/1997). Estas reuniões podem ser gravadas e/ou transmitidas através do sítio eletrônico da agência reguladora.

Estas reuniões públicas são aprovadas por portarias com previsão para o ano todo de reuniões públicas ordinárias, podendo acontecer também a transmissão das reuniões públicas extraordinárias. Todas estas gravações são disponibilizadas após o término da mesma, bem como são disponibilizadas as devidas atas após a assinatura da Diretoria.

No que tange ao funcionamento das reuniões públicas, podem se manifestar via sustentação oral as partes interessadas dos processos que assim solicitarem. Entretanto,

somente as partes envolvidas nos processos estarão fisicamente e aptas a realizar sustentação oral. A população, no entanto, somente acompanha a transmissão das mesmas.

Segundo dados divulgados pela ANEEL, no quarto trimestre de 2015, tem-se o que segue:

Figura 5 – Quantitativo de Reuniões Públicas de Diretoria (2008 a 2015)

	Ordinárias	Extraordinárias
2008	49	15
2009	49	9
2010	48	10
2011	48	8
2012	48	10
2013	48	10
2014	46	15
2015	47	16

Fonte: ANEEL, Boletim de Informações Gerenciais (2015, p. 63).

Sendo assim, soma-se 383 reuniões ordinárias realizadas em sete anos pela Agência Nacional de Energia Elétrica.

3.3.4. Conselhos de Consumidores

A Lei nº 8.631/1993 dispôs que as concessionárias de serviço público criassem os Conselhos de Consumidores. Com o Decreto nº 2.335/1997, destina-se como competência da ANEEL estimular a organização destes dentro da sua área. Assim, a agência reguladora editou a Resolução Normativa ANEEL nº 138/2000⁴ estabelecendo as condições gerais para que se pudesse formar e operacionalizar os Conselhos. Já em 2011, houve uma revisão desta Resolução, culminando na Resolução Normativa da ANEEL nº 451, de 27 de setembro de 2011 (ANEEL, Cadernos Temáticos: Participação Pública, 2013).

⁴ Importante salientar que para a instituição da Resolução Normativa da ANEEL nº 138/2000, ocorreu uma Audiência Pública (nº 008/1999), na qual assegurou a presença dos consumidores, agentes e demais interessados para que apresentassem e defendessem propostas com vistas às condições gerais de formação, funcionamento e operacionalização dos Conselhos de Consumidores.

Assim, conforme esta última Resolução, foram instituídos e regulamentados os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica, no tocante às concessionárias que visam à distribuição de energia elétrica. Esta Resolução conceitua o Conselho da seguinte forma:

órgão sem personalidade jurídica, de caráter consultivo, formado por representantes das principais classes das unidades consumidoras, com a incumbência de opinar sobre assuntos relacionados à prestação do serviço público de energia elétrica, doravante denominado genericamente pelo termo Conselho (ANEEL, Resolução Normativa nº 451/2011, art 2º, I).

De caráter consultivo, trata de orientar, analisar e avaliar as questões referentes ao fornecimento de energia elétrica, tarifas e adequação dos serviços prestados aos consumidores. Sua formação se dá através da indicação de representantes das classes de consumidores residenciais, comerciais, industriais, rurais e do poder público. O Conselho deve conter um Conselheiro Titular e um Conselheiro Suplente representando as classes de consumidores (ANEEL, Resolução Normativa nº 451/2011).

Os Conselheiros devem ser obrigatoriamente “consumidores titulares”, “representantes legais de consumidores titulares” ou “representantes formalmente indicados por entidade representativa da respectiva classe de consumidores atuante na área de concessão da distribuidora” (ANEEL, Resolução Normativa nº 451/2011, art. 5º, § 1º). A duração de seu mandato é de dois anos, podendo o Conselho decidir favoravelmente para a renovação. Além disto, a representação exercida pelos Conselheiros é de caráter voluntário, não implicando em remuneração.

Importante ressaltar que é vedada a participação, como Conselheiro, de pessoa com vínculo trabalhista ou profissional com a distribuidora, que ocupe mais de uma classe no mesmo Conselho e/ou, ainda, aos candidatos ou ocupantes de cargo público de caráter eletivo (ANEEL, Resolução Normativa nº 451/2011).

Dentre as atribuições do Conselho de Consumidores pode-se destacar as seguintes:

[...] III - acompanhar, quando solicitado, a solução de conflitos instaurados entre consumidores e a distribuidora;

IV - analisar, debater e propor soluções para assuntos que envolvam a coletividade de uma ou mais classes de unidades consumidoras;

[...]VI - cooperar com a ANEEL e com o órgão conveniado por ela indicado, durante as consultas públicas de preparação da fiscalização dos serviços prestados, visando ao cumprimento do Contrato de Concessão e da regulamentação de interesse do setor de energia elétrica;

VII - solicitar a intervenção da ANEEL ou do órgão conveniado por ela indicado para a solução de impasses surgidos entre o Conselho e a distribuidora;

[...]XIII - interagir previamente com os consumidores e com as entidades representativas, visando à indicação de representantes quando da renovação dos mandatos dos Conselheiros;

XIV - realizar, num prazo de até 90 (noventa) dias antes do início dos mandatos, Audiência Pública abordando, no mínimo, a representatividade das entidades e dos Conselheiros indicados e os aspectos ligados ao fornecimento de energia elétrica, tais como o atendimento ao consumidor, as tarifas aplicadas e a adequação dos serviços prestados pela distribuidora, encaminhando a ata à ANEEL (ANEEL, Resolução Normativa ANEEL nº 451/2011, art. 13).

Ademais, as reuniões ordinárias do Conselho de Consumidores devem ocorrer no mínimo seis vezes por ano, contendo um quórum mínimo que deve ser definido por cada regimento interno. Bem como, a depender de cada regimento interno, deve haver definições sobre regras de votação, regras de eleições, formas de participação externa nas reuniões, entre outras definições (ANEEL, Resolução Normativa ANEEL nº 451/2011).

3.4. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 3

Diante do antes exposto, tem-se que o Programa Nacional de Desestatização II impulsionou as ditas concessões e, com isso, o surgimento das agências reguladoras, consequentemente a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), primeira organização pública criada com este intuito no contexto da Reforma Gerencial executada no Brasil.

Sendo, então, a ANEEL o poder concedente do serviço de energia elétrica no país, a mesma torna-se o *locus* deste trabalho no momento em que realiza contratos de concessão para a finalidade que a agência se destina. Consistindo suas atribuições na promoção das outorgas que visam a contratação de concessionárias, autorizadas e permissionárias para a função de produzir, transmitir e distribuir energia elétrica dentro do país. Assim, como parte do objetivo deste trabalho, tem-se os mecanismos de interface com a sociedade que a agência reguladora utiliza, e chama de “participação pública”, com o intuito de propor e opinar nas questões pertinentes, a ANEEL propõe quatro mecanismos. Dentre estes (que serão analisados *a posteriori*) estão a audiência pública e a consulta pública, as quais, pela descrição da ANEEL, são extremamente parecidas entre si. Entretanto, acredita-se que haja uma característica mais técnica na consulta, visto que o conceito da mesma é apresentado pelo Decreto nº 8.243/2014, no qual idealiza que o mesmo seja uma contribuição por escrito, exigindo uma linguagem mais formal.

O mesmo detalhe é demonstrado pela audiência pública, uma vez que a mesma, a princípio, é realizada com uma reunião presencial e as manifestações são feitas via oral. Porém, a ANEEL também dá a possibilidade que esta se dê através de intercâmbio documental, aproximando-se cada vez mais da consulta pública.

Já a reunião pública da diretoria revela mais um mecanismo, no qual há uma interface com a população, podendo ela ser gravada a critério da Diretoria. Deste modo, se torna um mecanismo que está sob responsabilidade da própria ANEEL, sem estar regulado por um ato administrativo. Ademais, a agência ainda “possui” o Conselho dos Consumidores que é incumbido de interceder pela sociedade de modo que oriente e analise pautas pertinentes ao conselho perante a ANEEL, e assim, configure como um mecanismo de interface com a população, uma vez que a maioria de seus conselheiros são representantes das classes de consumidores residenciais, comerciais, industriais e rurais.

4. ANÁLISE DOS MECANISMOS DE INTERFACE NAS CONCESSÕES REALIZADAS PELA ANEEL

Este capítulo possui o intuito de analisar os mecanismos de interface com os cidadãos (chamados pela ANEEL de participativos) utilizados no programa de concessões de energia elétrica dispostos pela Agência Nacional de Energia Elétrica, na medida em que busca examinar a influência/participação da população nas tomadas de decisões deste programa. A análise se refere aos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, entre o período de 1995 a 2015.

Durante este período de vinte anos, a ANEEL desenvolveu suas atividades no sentido de regular o setor elétrico, na qual dentre estas atribuições está a promoção das concessões tidas como necessárias para a prestação de serviços públicos de transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica no Brasil. Com o intuito de colaborar e buscar opinião do cidadão, a agência instituiu mecanismos de interface para que a população pudesse interagir com a atividade fim da instituição e o setor que tal regula.

Com o *locus* definido (ANEEL), parte-se do descrito anteriormente, no qual possui descrições de três contratos de concessões públicas federais de energia elétrica outorgadas em cada um dos últimos três governos (FHC, Lula e Dilma). A partir destes contratos de concessão, pode-se analisar a existência de cada mecanismo de interface ao longo de sua duração (a maioria possui 30 anos de concessão, passando, então, para o governo sucessor a execução do contrato).

Considerando que as concessões públicas federais de energia elétrica podem ser consideradas políticas públicas por estarem direcionadas para a população como um todo, e por possuírem todos os ciclos descritos para as mesmas, ou seja, as concessões descritas se justificam na medida em que, basicamente, cada governo é responsável pela implementação desta política (fase do ciclo que é realizada geralmente no governo que cria), pelo acompanhamento e monitoramento (ambas as fases que governos sucessores podem se responsabilizar) e avaliação (fase que se realiza após a finalização da concessão, na qual, por conta do prazo ser em sua maioria 30 anos, outro governo realizará).

Deste modo, torna-se importante a manifestação da principal parte afeta a um serviço público: a população. É neste intuito que este trabalho tem por finalidade analisar o grau de participação da população, bem como o mecanismo utilizado para tanto nas concessões públicas federais de energia elétrica com o auxílio do ciclo de políticas públicas.

4.1. MECANISMOS DE INTERFACE UTILIZADOS NAS CONCESSÕES PÚBLICAS

Os mecanismos de interface com o cidadão, chamados pela Agência Nacional de Energia Elétrica de “participação pública”, são utilizados com o intuito de ouvir os segmentos interessados nas regulamentações do setor elétrico. Dentre estes mecanismos de “participação pública” que a ANEEL possui, segundo o questionário submetido para a agência (ANEXO I), são elencadas as audiências e consultas públicas, o conselho de consumidores, as reuniões públicas de diretoria, a ouvidoria setorial, a disponibilização da agenda regulatória (AR) e a análise do impacto regulatório (AIR).

No entanto, somente os quatro primeiros mecanismos de interface com o cidadão serão objetos de análise, uma vez que os últimos três mecanismos, conforme descrito pela ANEEL no questionário, os mecanismos de ouvidoria setorial, agenda regulatória indicativa e análise do impacto regulatório enquadram-se no item de transparência apenas, não sendo objeto de análise para uma possível participação. Para tanto, optou-se por analisar, primeiramente, os mecanismos que tivessem ocorrência dentro de cada concessão pública descrita no subitem “3.2”. Assim, foram identificados os mecanismos conforme a tabela a seguir.

Tabela 3 - Quadro de Mecanismos Identificados nas Concessões Analisadas

Concessionária	Contratos de Concessão	Consultas Públicas	Audiências Públicas	Reunião Pública de Diretoria	Reunião dos Conselhos de Consumidores
ETEO	nº 040/2000	-	-	-	-
TSN	nº 097/2000	-	X	X	-
FURNAS	nº 034/2001	-	X	X	-
Energest	nº 003/2007	-	-	-	-
CHESF	nº 012/2007	-	X	X	-
EBTE	nº 011/2008	-	X	X	-
Aliança	nº 011/2014	-	-	X	-
Copel	nº 022/2014	-	-	X	X
Eletrosul	nº 001/2015	-	-	X	-
Outras Concessionárias	-	X	X	X	X

Fonte: elaborada pela autora.

Entretanto, nos casos em que não houve ocorrência de mecanismos nestas concessões específicas, optou-se por selecionar outras ocorrências relacionadas às concessões em geral de modo que pudesse suprir a falta no momento da análise do mecanismo em questão.

Deste modo, nas consultas públicas foram analisadas 6 (seis), entretanto nenhuma referente às concessões descritas, mas sim relativo as em geral. Nas audiências públicas foram identificadas quatro, e além destas analisadas mais três. Quanto às reuniões públicas de diretoria somou-se 7 (sete). E referente às reuniões dos conselhos de consumidores foram analisadas 4 (quatro) reuniões.

Estas análises darão suporte para que se possa identificar o grau de participação no programa de concessões públicas federais de energia elétrica utilizadas desde o governo Fernando Henrique Cardoso, perpassando pelos governos Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, bem como se houve mudança de um período de governo para outro, haja vista a diferente linha política dos dois últimos presidentes para o primeiro.

4.1.1. Análise das Consultas Públicas nos Contratos de Concessões

A Consulta Pública constitui-se em um dos mecanismos de interface que a ANEEL utiliza administrativamente para apoiar as atividades de formulação e aperfeiçoamento de regulamentos, fiscalização ou implementação de suas atribuições específicas, segundo questionário respondido pela ANEEL (ANEXO I). Ainda, nos casos em que resulta em proposta de emissão ou aperfeiçoamento de regulamentos, a Diretoria Colegiada pode optar pela instauração de uma Audiência Pública. A CP é um instrumento de competência dos Líderes das Unidades Organizacionais da ANEEL, sendo de responsabilidade dos mesmos instaurar uma Consulta Pública.

Deste modo, neste item é objeto de análise 6 (seis) Consultas Públicas, sendo três no período do Governo de Lula (2003 – 2010) e três no Governo de Dilma Rousseff (2011 – 2015), salienta-se, ainda, que não haverá análise deste mecanismo no Governo de Fernando Henrique, uma vez que não constam CP's antes de 2005.

Assim, a Consulta Pública nº 013/2008 faz referencia à concessionária Centrais Elétricas Matogrossenses S.A. (CEMAT) que teve como objetivo ouvir a sociedade e coletar informações quanto à qualidade dos serviços prestados pela mesma, na qual tinha como objeto a comercialização e a distribuição de energia elétrica dentro do estado do Mato Grosso.

A CP contou com uma sessão presencial, na qual compareceram 66 (sessenta e seis) pessoas e, dentre estas, 67% (44 pessoas) eram representantes da própria concessionária. Quanto aos consumidores, somavam somente 6% do público no local. Ademais, quanto aos expositores (estes podem se manifestar elogiando, destacando algo ou reclamando, como também contribuindo com o objetivo da consulta pública) somente um era consumidor (este também contribuiu com a CP) e um Presidente de Associação de Bairro, o restante eram representantes da Administração Pública em geral.

Referente à concessionária Companhia Luz e Força Santa Cruz, a consulta pública nº 019/2008 se fez com o objetivo de coletar, via intercâmbio documental, informações para a revisão tarifária periódica. A mesma não obteve nenhuma contribuição no período destinado para tal.

Outra Consulta Pública analisada foi a de nº 056 de 2009 que visava coletar informações para a alteração metodológica da estrutura tarifária aplicada a distribuição de energia elétrica, ou seja, abrangia as concessões como um todo. Contudo, dentre os oito participantes que enviaram contribuições, todos eram concessionárias da área de atuação. Sendo assim, todos diretamente interessados pela tarifa se manifestaram, mas dentre os diretamente afetados – os cidadãos – não houve nenhuma manifestação documental.

Já no ano de 2013, a Consulta Pública nº 011 objetivou obter subsídios também para aprimorar as metodologias de revisão tarifária a partir de 2015. Dentre as 50 (cinquenta) colaborações via intercâmbio documental, 5 (cinco) foram de Conselhos de Consumidores, 2 (duas) de cidadãos, 4 (quatro) órgãos da Administração Pública e o restante – 39 (trinta e nove) colaboradores – das mesmas eram de autoria das próprias concessionárias.

A CP nº 014 de 2014 visava obter informações para o aprimoramento da metodologia de fiscalização da geração de energia elétrica transferidas às concessionárias. Assim como outras já citadas, as contribuições recebidas pela ANEEL nesta consulta se deram em sua integralidade por concessionárias ligadas à área via intercâmbio documental.

Ainda quanto às concessões em geral, a Consulta Pública nº 006 de 2015 fora realizada mediante intercâmbio documental, com uma soma de 22 (vinte e duas) contribuições, sendo somente seis representantes da sociedade. O objetivo da mesma foi receber contribuições da população em geral referente à situação informacional contida nas faturas de energia elétrica.

Pode-se perceber que os dados de “quem participa” das Consultas Públicas são parecidos quando levados em consideração o percentual das concessionárias. São destas os maiores números de contribuições, entretanto, sabe-se que estas são as principais interessadas

e principais afetadas com as decisões e sugestões que são levadas em consideração dentro de uma CP. Ainda, referente à “como se participa”, não há muitas manifestações dos cidadãos de forma individual, haja vista o caráter formal que a consulta adota quando utilizado seu principal aspecto de intercâmbio documental. Acredita-se que isto acontece, uma vez que quando o cidadão deve explicitar suas opiniões de forma escrita, este acaba se retraindo e desistindo deste mecanismo de interface. Para tanto, destaca-se a única Consulta Pública descrita anteriormente que ocorreu na modalidade presencial, obtendo um total de sessenta e seis pessoas, e uma soma de 6% de cidadãos do total de presentes. Apesar de o número ser baixo, quando comparadas às outras consultas públicas, o percentual se eleva consideravelmente.

Semelhante em todas as Consultas Públicas, além da estrutura geral referente a “quem participa e como se participa”, a maneira como as contribuições são analisadas após o prazo do recebimento, uma vez que as mesmas passam por uma análise por parte da ANEEL no que tange a aceitação ou não das contribuições. Segundo o questionário respondido pela agência, a mesma possui um mecanismo de transparência perante os seus contribuintes, uma vez que divulga um relatório com os motivos do aceite ou não.

Ademais, quando submetido este mecanismo a análise à luz das teorias apresentadas neste trabalho, percebe-se que a Consulta Pública toma uma aparência de controle social, uma vez que a sociedade possui a oportunidade (mesmo se tratando de assuntos de caráter técnico e específico) de se manifestar e ser ouvida pela ANEEL. Entretanto, não detém o poder de decisão, ficando a critério do poder concedente a decisão final. Ainda, o Decreto nº 8.243/2014 descreve as consultas públicas como consultivas, aludindo ao que Arnstein (2002) elenca de poder mínimo de concessão por parte do cidadão, não se caracterizando como uma participação popular. Assim como a autora, Bordenave (1983) também caracteriza na mesma linha este mecanismo. Para que se possa criar uma consulta pública, os Líderes das Unidades Organizacionais da autarquia devem deliberar para isto, segundo o questionário enviado pela ANEEL. Assim, enquadra-se no segundo nível mais baixo da escala deste autor, chegando a uma consulta facultativa, e somente existindo na medida em que a Administração da agência julgar conveniente.

Por fim, entende-se que o mecanismo de interface com o cidadão, a Consulta Pública, é aceitável como uma forma de controle social e de transparência, contudo, não há indícios da principal característica – vinculação da decisão do povo – para ser considerada participativa. Assim, este mecanismo encontrado nas concessões públicas federais de energia elétrica não a caracteriza como pertencente à democracia participativa. Mas sim, uma democracia

hegemônica, caracterizada pela onda neoliberal, predominante desde a criação do Programa Nacional de Desestatização, perpassando pelos Governos FHC, Lula e Dilma. Isto ocorre desde o período de Fernando Henrique Cardoso, no qual ocorreu dentro do contexto gerencial e da Reforma Administrativa Brasileira, na qual a sequência desta lógica permaneceu nos períodos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

4.1.2. Análise das Audiências Públicas nos Contratos de Concessões

A Audiência Pública é um dos mecanismos de interface com a sociedade que a Agência Nacional de Energia Elétrica possui em seu rol de “práticas participativas”. Deste modo, tem-se por objetivo neste item analisar se as mesmas foram utilizadas dentro das concessões descritas no Capítulo 3, e, à luz das teorias apresentadas, em qual grau de participação se encontram. Ainda, serão analisadas, a título complementar, mais 3 (três) audiências públicas a fim de ratificar as conclusões retiradas das AP’s referentes aos contratos de concessão.

Sendo assim, diante do primeiro contrato de concessão apresentado, nº 040/2000 da Empresa de Transmissão de Energia do Oeste (ETEO), não se encontrou nenhuma audiência pública.

Já referente ao contrato de concessão nº 097/2000, o mesmo contou com a audiência pública nº 026/2010, que teve como objetivo coletar informações para a revisão tarifária periódica da concessionária de transmissão Transmissora Sudeste Nordeste S.A. (TSN) via intercâmbio documental, com período de um mês para o mesmo. Esta audiência pública não teve nenhuma contribuição até o final do seu prazo.

Quanto à concessionária Furnas Centrais Elétricas S.A., contrato de concessão nº 034/2001, a audiência pública nº 021/2010 objetivou obter subsídios para a revisão tarifária periódica que se aplica a esta concessionária. Coletando, então, informações via intercâmbio documental no período de um mês. A mesma recebeu duas contribuições, uma da própria concessionária em questão e a outra da ABRACE (Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres). Não recebendo, no entanto, de consumidores individuais.

Referente ao contrato de concessão nº 003 de 2007 concedido à Energest, não foram encontradas audiências públicas.

No que tange ao contrato de concessão nº 012/2007, sob responsabilidade da concessionária CHESF, a audiência pública nº 039/2013 se referiu à obtenção de subsídios e informações para a revisão tarifária das transmissoras de energia elétrica da referida concessionária. A mesma se deu via intercâmbio documental somente, com um prazo de um mês para o recebimento das contribuições. Entretanto, somente foram recebidas 4 (quatro) manifestações, sendo 100% das próprias concessionárias. E com decisão final de um comitê específico para tal.

O contrato de concessão nº 011/2008 teve a audiência pública nº 018/2014 também referente à revisão tarifária das transmissoras de energia elétrica. A mesma deu-se através da modalidade de intercâmbio documental que visava receber contribuições durante um prazo de um mês. Entretanto, como ocorrido em outras audiências com esta finalidade, somente as próprias concessionárias enviaram contribuições.

Já, quanto aos três últimos contratos de concessão descritos, não houve audiências públicas identificadas para as mesmas.

Na tentativa de novas informações, fez-se a análise de mais três audiências públicas ligadas às concessões públicas federais de energia elétrica em geral. Logo, as audiências nº 003/2000, nº 068/2008 e nº 064/2011 foram analisadas e escolhidas de modo que contemplassem os períodos dos três últimos governos (FHC, Lula e Dilma).

Na audiência pública nº 003 de 2000, que se deu via intercâmbio documental, tinha como objetivo a regulamentação da obrigatoriedade da aplicação de recursos a concessionárias e permissionárias de energia elétrica no que tange ao combate ao desperdício de energia elétrica, pesquisa e desenvolvimento na área. Foram recebidas trinta e quatro contribuições, dentre elas cinco de cidadãos/consumidores, e as demais de universidades, associações e concessionárias/permissionárias.

Audiência pública nº 068/2008 se deu em função do estabelecimento de metodologias e critérios gerais no que tange ao processo de revisão tarifária dos contratos de concessão de transmissão de energia elétrica. Esta audiência não foi, então, para um contrato de concessão específico, mas sim em relação aos contratos de concessão em geral. A mesma se deu na modalidade ao vivo em duas fases, mas também abriu um prazo para recebimento de contribuições. Na primeira fase recebeu quatorze manifestações, sendo treze de concessionárias, e uma do poder público. Na segunda fase tiveram oito manifestações, dentre as quais todas foram de autoria de concessionárias. Quanto à sessão ao vivo, na primeira fase foram sete expositores, e na segunda, seis expositores, segundo as atas da AP.

A audiência pública nº 046/2011 visava obter propostas para ajuste da regulamentação das Ouvidorias das concessionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica. Esta audiência contou com a modalidade ao vivo presencial, mas também contou com um período para contribuições via intercâmbio documental. A mesma obteve ao final somente 15 (quinze) manifestações, sendo elas em sua grande maioria das próprias concessionárias afetadas, ou seja, 9 (nove) contribuições das concessionárias, 3 (três) conselhos de consumidores, uma empresa de consultoria, um órgão público e uma consumidora. Ademais, estas manifestações foram submetidas à um comitê responsável para apreciação das mesmas, bem como para a tomada de decisão de acolhimento ou não das propostas. No entanto, da mesma forma que as contribuições das demais audiências públicas, estas também são submetidas ao aceite ou não.

Apesar das audiências públicas citadas terem recebido manifestações, mesmo que somente das concessionárias envolvidas, ou raras exceções de cidadãos, estas são submetidas a um comitê gestor, sendo o mesmo detentor da decisão do possível aceite das contribuições recebidas, ou seja, não há vinculação do disposto pelo autor das manifestações, não sendo considerado, então, um mecanismo participativo de fato. As observações destes dados das AP's contribuem para que se possa perceber quem participa e sobre o que se participa, uma vez que o teor da audiência determina quem participa da mesma. Ou seja, quanto mais técnico o assunto, menos a sociedade de um modo geral contribui, retirando também o foco deste tipo de mecanismo, que seria o diálogo com a população, e se aproximando ainda mais do caráter técnico que a consulta pública possui. Neste viés também se encontra a modalidade em que a audiência pública é concebida, visto que quando se trata de intercâmbio documental (também característica da consulta pública) o contribuinte tende à se conter levando em consideração que deve expor sua manifestação de forma escrita.

Ademais, tem-se que nos três períodos analisados não houve nenhuma mudança perceptível que pudesse transformar o mecanismo em algo menos técnico, ou mais “participativo”.

Quanto à teoria de Arnstein (2002), é visto que a audiência pública se enquadra em uma consulta apenas, sendo classificada em “níveis de concessão mínima de poder”, ou seja, o real detentor da decisão não é o cidadão, mas sim os “poderosos”. Na teoria de Bordenave (1984), a audiência pública de responsabilidade da ANEEL corresponde à uma consulta facultativa, visto que, segundo o questionário respondido pela agência (ANEXO I), é competência da Diretoria Colegiada da autarquia decidir pela execução da mesma, que é utilizada para “apresentar e discutir com a sociedade a formulação ou aperfeiçoamento de regulamentos” (trecho do questionário preenchido pela ANEEL).

Ademais, ainda referente ao questionário respondido pela ANEEL, as audiências públicas possuem um mecanismo de transparência em relação ao processo decisório das manifestações recebidas, uma vez que são publicadas todas as contribuições e as análises destas em um relatório na página eletrônica da agência identificando os contribuintes e a posição da ANEEL, bem como sua justificativa sobre o aceite ou não das sugestões.

Logo, o mecanismo de audiência pública utilizada pela Agência Nacional de Energia Elétrica se concebe apenas como uma consulta, não alcançando o patamar de participativa, tornando-se apenas um controle social, na medida em que a Diretoria Colegiada da agência deseja que a audiência seja executada.

4.1.3. Análise das Reuniões Públicas de Diretoria Relacionadas aos Contratos de Concessão

O mecanismo Reunião Pública de Diretoria é uma sessão solene da tomada de decisão da ANEEL que é aberta ao público, bem como é transmitida ao vivo pelo sítio eletrônico da agência. A partir dos documentos gerados – principalmente a ata disponibilizada para cada reunião –, toma-se como base desta análise as concessões descritas neste trabalho. Contudo, foram analisadas 7 (sete) reuniões que envolvessem os contratos de concessão mencionados, haja vista a semelhança na estrutura das reuniões, bem como da tomada de decisão.

Neste mecanismo de interface com a população, somente as partes interessadas no processo da pauta podem se manifestar em reuniões públicas de diretoria, mas para manifestações devem preencher um formulário disponível no sítio eletrônico, com prazo máximo de 30 (trinta) minutos antes da mesma, e posteriormente apreciada pelo Presidente da Reunião Pública.

Conforme as atas das Reuniões Públicas de Diretoria nº 4, 10, 12 e 47 de 2011, bem como nº 2 e 4 de 2014 e nº 03 de 2015, observou-se que as mesmas possuem uma estrutura conforme os assuntos que estão em pauta, relatando o número do processo em questão, o assunto e a decisão da diretoria. De modo geral, em todas as atas é recorrente a decisão ocorrer por unanimidade ou maioria dos votos, mas somente levados em consideração os votos da própria Diretoria da ANEEL, não mencionando supostas manifestações, tampouco participação da população nesta tomada de decisão.

Conseqüentemente, este mecanismo de interface com o cidadão não se caracteriza como uma participação popular quando levados em consideração as teorias apresentadas. Logo, não ultrapassa de um controle social ofertado pela Agência Nacional de Energia Elétrica, uma vez que possui um formulário em que somente as partes interessadas podem enviar. Contudo, para a população em geral, a Reunião Pública de Diretoria constitui-se como uma forma de transparência apenas, haja vista a falta de diálogo ou contribuição por parte desta. Quanto à escada de participação, tanto à luz da teoria de Bordenave (1983), quanto da teoria de Arnstein (2002), este mecanismo enquadra-se apenas como informação para os cidadãos.

Ademais, notou-se que as Reuniões Públicas de Diretoria tiveram seu início somente no ano de 2011, assim, antes desta data não há esta transparência por parte da autarquia. Sendo assim, quando comparados os últimos três Governos da República, tem-se o surgimento deste mecanismo no período do penúltimo Presidente, mas somente no último ano do segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva.

4.1.4. Análise das Reuniões dos Conselhos de Consumidores Relacionadas aos Contratos de Concessão

Referente ao mecanismo dos Conselhos de Consumidores, optou-se por analisar quatro atas de reuniões, sendo duas do Conselho de Consumidores da COPEL Distribuição e duas do Conselho de Consumidores da CEMIG.

As reuniões ordinárias nº 105 e nº 111, referente ao primeiro Conselho, tratam no geral de bandeiras tarifárias, processos de atendimentos aos clientes, indicadores da ouvidoria e “outros assuntos de interesse do colegiado”. Ambas as reuniões possuem a estrutura igual quanto ao seu desenvolvimento, uma vez que está previsto no Regimento Interno do conselho como deve ser o prosseguimento das reuniões, estando presentes a maioria absoluta dos membros do Conselho. Contudo, conforme percebido nas atas, não há manifestações de consumidores em geral, somente os próprios membros, que são consumidores indicados por entidades da sociedade civil organizada que atuam no campo de concessões (COPEL DIS, Regimento Interno Conselho de Consumidores).

O mesmo ocorre quando analisadas as reuniões nº 113 e 116 do Conselho de Consumidores da CEMIG. Não sendo observadas participações, manifestações ou

contribuições de cidadãos que não pertençam ao Conselho. Somente a presença dos membros do próprio Conselho de Consumidores que são indicados por entidades que representam as classes dos mesmos e que é reconhecida sua “aptidão, espírito público e comprovada representatividade”, conforme descrito no sítio eletrônico⁵ da CEMIG.

Diante do exposto, infere-se que as reuniões do mecanismo de interface com o cidadão, Conselho de Consumidores, converge para uma transparência, apenas, visto que somente possui atas das reuniões, não podendo os consumidores intervirem nas pautas. Apesar de haver uma forma de comunicação entre os cidadãos e o Conselho (ouvidoria e correio eletrônico), não há características de participação popular neste mecanismo.

Portanto, as reuniões do quarto mecanismo analisado também não se enquadram como participativas. E, considerando as teorias apresentadas de Arnstein (2002) e Bordenave (1983), este está disposto no grau de informação somente, estando alocado no degrau de menor escala do nível mínimo de concessão de poder.

Contudo, cabe uma observação bastante pertinente quanto a este mecanismo, uma vez que quem participa como membros do Conselho de Consumidores são os próprios consumidores, conforme é explicitado em seus Regimentos Internos. Porém, quando considerado o Conselho como representante da população e perante a uma decisão sobre as concessões que a ANEEL fiscaliza, também é considerado somente como mais uma manifestação, uma vez que se expõem em Audiências e Consultas Públicas, mas passam pela mesma análise de aceite ou não das contribuições. Sendo assim, representativo perante os cidadãos, mas sem direito a tomada de decisão vinculante.

4.2. CONCESSÕES PÚBLICAS À LUZ DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A fim de visualizar o Programa de Concessões Públicas Federais de Energia Elétrica e analisar a participação popular no mesmo, opta-se por apresentá-lo detalhadamente no ciclo de políticas públicas apresentado anteriormente, mas de forma adaptada à realidade que o programa se aplica, levando em consideração seu longo prazo e suas peculiaridades.

⁵ Disponível em: <<http://www.cemig.com.br>>. Acesso em 22 de junho de 2016.

4.2.1. Formação da agenda

A transmissão, geração e distribuição da energia elétrica encontraram-se como uma das pautas para discussão no âmbito dos serviços públicos rediscutidos em função do contexto da Reforma Gerencial ocorridos no Brasil, passando a caracterizar-se como um “problema público” e, posteriormente discutido e incorporado na agenda governamental.

Em função disto, há uma reestruturação da legislação federal que sustenta o PND, que se incluiu mais três formas de desestatização além da privatização que já existia. Assim, a inclusão das permissões, autorizações e concessões constituem a formação da agenda do ciclo dos Programas de Concessões Públicas Federais de Energia Elétrica. Por ser uma alteração na referida Lei, a agenda desta política pública sofreu uma influencia dos atores governamentais no momento da revogação da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990 e do sancionamento da Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997.

Acredita-se que a parte da formação da agenda é um dos momentos mais importantes para a sociedade como um todo, mostrando-se como uma fase importante justamente porque os serviços públicos afetam a todos de uma maneira geral, independentemente do serviço executado. No caso deste trabalho, estima-se que cerca de 95%⁶ da população brasileira é afetada pelas Concessões Públicas Federais de Energia Elétrica, sendo assim comprovado o “peso” da decisão da mesma. Contudo, considera-se que seria realmente relevante a vinculação de uma decisão deste porte, não somente havendo uma consulta aos mesmos.

4.2.2. Elaboração e Seleção das Opções

A fase da elaboração na política pública relacionada às concessões públicas federais de energia elétrica é percebida no momento do edital de licitação que é realizado em duas modalidades: leilão ou concorrência. Aqui, disputam o certame as concessionárias aptas para o serviço público a ser concedido, vencendo, então, a melhor opção para a Administração Pública.

⁶ Dado disponibilizado pela ANEEL em 2008: <<http://www2.aneel.gov.br/arquivos/PDF/atlas3ed.pdf>>. Acesso em 15 de junho de 2016.

A participação popular poderia ser encontrada aqui como uma forma do poder concedente decidir dentre as opções disponíveis para a concessão em questão. Entretanto, não foi observado nenhum mecanismo de interface, nem ao menos de consulta.

4.2.3. Formulação

Na fase da formulação encontra-se o Decreto s/n, que é lançado no Diário Oficial, com o nome da concessionária vencedora do certame, bem como a localização dos pontos da rede elétrica incluídas nos lotes a concedidos.

4.2.4. Implementação

A fase da implementação pode ser visualizada no Programa de Concessões conforme descrito nos Contratos de Concessão, no qual há um prazo estabelecido pelo poder concedente – ANEEL – para que o serviço público esteja em pleno funcionamento, ou seja, a concessionária deve cumprir todo o cronograma de implantação dentro do prazo descrito no contrato.

4.2.5. Execução

O momento da execução vem logo após a parte da implementação descrita no Contrato de Concessão. É nessa parte que a concessionária gera, distribui e transmite energia elétrica para todos os tipos de consumidores, procurando atingir os objetivos propostos na fase anterior e buscando alcançar a efetividade em seu serviço prestado.

4.2.6. Monitoramento

Nesta fase a ANEEL possui um papel de suma importância, visto que pode constatar erros e acertos por parte das concessionárias, e assim corrigir ações para atingir os objetivos. No caso da agência reguladora, a mesma possui entre suas competências a regulação e a fiscalização tornando esta fase do ciclo de política pública mais marcante.

Os mecanismos de interface com o cidadão se tornam importantes quando há uma troca de informações entre os mesmos e o poder público, relatando fatos relevantes para tornar a transmissão, a distribuição ou a geração da energia elétrica viável para a obtenção dos objetivos traçados.

Contudo, estes mecanismos utilizados para colaborar com o monitoramento, como já dito, não se constituem como participação popular, mas sim uma consulta à comunidade.

4.2.7. Avaliação

A última fase do ciclo de políticas públicas é decisiva no que tange à continuidade da prestação do serviço público através da concessionária que já está executando o mesmo, podendo haver um aditivo ao Contrato de Concessão com o intuito de renovar a execução de transmissão, geração ou distribuição de energia elétrica pela mesma empresa.

Aqui, é de suma importância a participação da sociedade expondo suas impressões sobre a concessionária atual, assim como debatendo sobre a decisão do término do contrato ou de sua renovação.

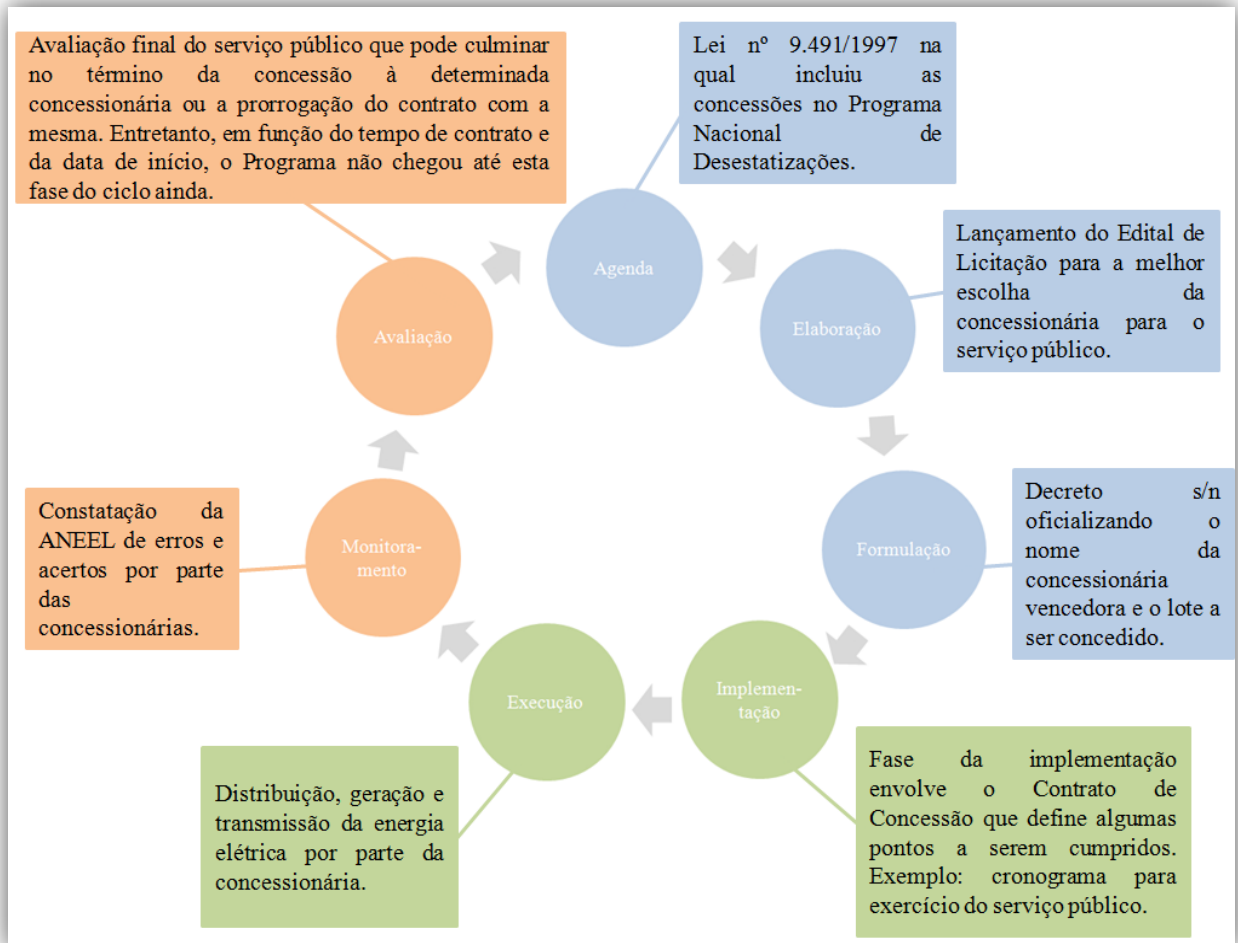
Entretanto a sociedade só é *consultada* – em algumas vezes – a respeito da prorrogação do prazo da concessionária não tendo o poder da tomada de decisão, não sendo vinculante a decisão do povo como já explicado, ou seja, ocorre somente uma consulta de opinião, cabendo ao poder concedente a decisão final. Desta forma, o Programa de Concessões não possui uma participação popular, sendo considerada pela escada criada pela autora Arnstein (2002) uma concessão mínima de poder, não alcançando nem o degrau mais baixo do último nível de poder, o “poder cidadão”.

4.2.8. Concessões Públicas Federais no Ciclo de Políticas Públicas

Conforme já mencionado neste trabalho, o *cycle policy* não é rígido, adaptando-se a realidade de cada política pública. Logo, no caso do Programa de Concessão a percepção maior concentra-se mais nas fases de formação da agenda, de implementação, de execução e de monitoramento, apesar de conter as outras fases também, porém menos perceptíveis.

Assim, segue o ciclo de políticas públicas do Programa de Concessões Públicas Federais de Energia Elétrica por parte da Agência Nacional de Energia Elétrica.

Figura 6 - Ciclo de Políticas Públicas do Programa de Concessões da ANEEL



Fonte: elaborado pela autora.

Ademais, assim como já comentado, cabe salientar que apesar de não haver participação popular nas concessões públicas federais de energia elétrica quando tomados como base as teorias apresentadas neste trabalho, há mecanismos de interface com a

sociedade visualizados no *cycle policy*, como Audiências Públicas, Consultas Públicas, Reuniões Públicas de Diretoria e Reuniões dos Conselhos de Consumidores.

Desta forma, percebe-se que as fases que possuíram os mecanismos de consulta e audiência pública constituíram-se somente na de execução, monitoramento e, raramente, na fase de elaboração⁷, formando os mecanismos de controle social. Os outros dois mecanismos – Reunião Pública de Diretoria e Reunião dos Conselhos de Consumidores – aparecem em algumas outras fases, mas somente como mecanismo de transparência.

Por fim, considera-se que uma das fases mais importantes é a da agenda, momento em que o Governo decidiu optar por conceder os serviços públicos ao setor privado, revogando a lei anterior e incorporando ao Programa Nacional de Desestatização as concessões. No momento mais relevante do ciclo desta política, o poder público poderia ter realizado, ao menos, uma consulta popular com o intuito de tomar a decisão com base na decisão da sociedade.

4.3. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 4

Diante do exposto neste capítulo, o Programa de Concessões Públicas Federais no campo da energia elétrica, tendo como poder concedente a Agência Nacional de Energia Elétrica, possui alguns mecanismos de interface com o cidadão tais como as audiências, as consultas públicas, as reuniões públicas de diretoria da ANEEL e os Conselhos de Consumidores.

No entanto, estes mecanismos quando submetidos a uma análise teórica sobre participação à luz de um tripé – transparência, controle social e participação em sentido estrito – e/ou à luz das escalas de participação defendidas por Bordenave (1983) e Arnstein (2002), demonstram níveis baixos de participação, bem como não chegando a uma participação em sentido estrito conforme apresentado na tabela que segue:

⁷ Apesar de não ter feito parte do rol de concessões descritas neste trabalho.

Tabela 4 - Conclusões dos Mecanismos Presentes nas Concessões Públicas Federais de Energia Elétrica

		Participação quanto à/ao/aos		
		Três Pilares	Bordenave	Arnstein
Mecanismos de Interface com o Cidadão	Consultas Públicas	Controle Social	Consulta Facultativa	Consulta (Níveis de Concessão Mínima de Poder)
	Audiências Públicas	Controle Social	Consulta Facultativa	Consulta (Níveis de Concessão Mínima de Poder)
	Reunião Pública de Diretoria	Controle Social/ Transparência	Informação	Informação (Níveis de Concessão Mínima de Poder)
	Reunião dos Conselhos de Consumidores	Transparência	Informação	Informação (Níveis de Concessão Mínima de Poder)

Fonte: elaborado pela autora.

Sendo assim, não foram encontrados mecanismos que se enquadrassem em participação em sentido estrito, somente controle social e transparência. Assim como não foram encontrados níveis de participação com poder cidadão, somente ofertadas consultas à população ou informativos das decisões tomadas pelo poder concedente. Logo, não há que se falar em democracia participativa, a dita democracia contra-hegemônica.

Quanto ao ciclo de políticas públicas, pode-se perceber que em diversas fases importantes para o Programa de Concessões Públicas Federais de Energia Elétrica não há ao menos um mecanismo consultivo, no qual a população possa expor suas dúvidas quanto à fase em execução.

Contudo, ideal seria uma consulta popular, principalmente no que diz respeito às fases nas quais resultam no início das concessões e na renovação das mesmas, visto que, se “todo poder emana do povo” (BRASIL, Constituição Federal/1988, art. 1º, parágrafo único), este deveria decidir se o melhor prestador do serviço público de energia elétrica, neste caso, seria o próprio poder público, não apenas como órgão fiscalizador, ou o setor privado como uma concessionária, levando em consideração que o principal intuito deste setor é o lucro. Tornando este o principal objetivo em detrimento do bem comum.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Nacional de Desestatização II faz parte da lógica implantada pela globalização, que levou ao mundo todo o neoliberalismo como uma nova fase na economia e na política dos países. O modelo neoliberal, tido como uma vontade política, instaurou-se como uma medida adotada contra o Estado ineficiente, gerando uma nova maneira da Administração Pública se comportar. Sendo assim, com a transferência de serviços públicos ao setor privado, com o intuito de retirar do poder do Estado a prestação indevida de certas atividades corroborou para que a lógica gerencial ganhasse força.

As premissas difundidas pela globalização levaram o neoliberalismo ao seu auge. No Brasil, as consequências ainda predominam na Administração Pública. Com a Reforma Gerencial do Aparelho do Estado em 1995, no Governo Fernando Henrique Cardoso, além das privatizações já existentes desde o Governo Fernando Collor, foram incluídas mais formas de desestatizações, dentre elas as concessões públicas federais em vários setores.

Uma das decorrências do Programa Nacional de Desestatização é o Programa de Concessões Públicas Federais de Energia Elétrica, na qual é aplicado em diversos tipos de serviços públicos, um deles é o caso analisado neste trabalho: energia elétrica. As concessões são, então, resultados do modelo de administração adotado em um Governo que tinha ideais mais voltados para a lógica capitalista, havendo, assim, concordância com o tipo de democracia executada ao longo do período de mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), bem como com a Reforma Administrativa Gerencial desenvolvida no mesmo período.

Contudo, esta Reforma reduziu a prestação direta de serviços por parte do Estado, voltando-se para a mesma lógica das privatizações, na qual a execução das atividades ficam sob responsabilidade do setor privado durante uma média de 30 (trinta) anos podendo ser prorrogados, além de o PND ter base em uma legislação federal, que fora aprovada também pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo. Com isso, essa lógica tornou-se adepta aos outros Governos subsequentes, de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). Todavia, ao continuarem realizando mais contratos de concessões e não modificando a legislação pilar do Programa, os Presidentes Lula e Dilma solidificaram esta lógica presente no Governo anterior, cuja corrente idealista, a princípio, seria a oposta à dos dois primeiros.

Assim, estes contratos de concessões serviram de base durante este trabalho na medida em que os mecanismos ditos participativos adotados pela Agência Nacional de Energia

Elétrica (autarquia fiscalizadora do serviço) foram analisados sob a perspectiva de uma possível influência na tomada de decisão dos mesmos. Assim, no momento da análise percebeu-se que os mecanismos de interface com o cidadão não são considerados participativos conforme as teorias apresentadas sobre este assunto. Portanto, como não foram encontrados mecanismos de participação em sentido estrito e/ou com níveis consideráveis de participação segundo as escadas apresentadas, concluiu-se que as concessões não possuem um viés participativo, desconsiderado o principal atributo de uma democracia contra-hegemônica.

Logo, ao não haver mais que uma consulta pública aos cidadãos, os programas de concessões federais de energia elétrica não influenciam diretamente na tomada de decisão, sendo esta tomada pelo poder concedente sem uma participação popular em sentido estrito. Isto se estende desde o Governo FHC (1995) até o Governo Dilma (2015 – limite temporal examinado), perpassando o Governo de Lula, deixando que a lógica do modelo neoliberal administre neste período, desconsiderando, assim, o dito poder que a população deveria ter, segundo a Constituição Federal de 1988.

Acredita-se, ainda, que quando chamados de práticas participativas, os mecanismos de interface demonstram a tese de Martins (2003), na qual defende que a democracia representativa, oriunda do modelo neoliberal, adota expressões da democracia participativa na intenção de criar uma identidade que repasse aos indivíduos uma falsa ideia contra-hegemônica, contudo, não possui a real característica – a vinculação – de uma participação em sentido estrito.

Ademais, toda a análise e as teorias apresentadas neste trabalho voltaram-se para responder ao problema de pesquisa que girou em torno da influência da participação popular nas tomadas de decisões do poder público perante as concessões públicas federais de energia elétrica nos mandatos dos últimos três Presidentes, uma vez que a lógica destes se deram no contexto introduzido pelo ideal neoliberal e ocasionando na Reforma Gerencial Brasileira. Para tanto, a pesquisa histórica de atas dos mecanismos de interface e dos contratos de concessões, bem como a comparação entre os períodos analisados foram de suma importância para alcançar esta resposta. Bem como para analisar a amplitude dos mecanismos de interface quanto à participação popular nas concessões, conforme disposto no objetivo geral deste trabalho.

Ainda, importante salientar que este trabalho procurou obter um estudo exemplificativo, não pretendendo exaurir o tema. Assim, objetivou-se demonstrar uma visão do modelo hegemônico existente dentro de dois tipos de correntes diferentes, mas que foram

exercidas sem uma mudança significativa quanto ao eixo da participação popular. Proporcionando, então, uma reflexão ao modelo de democracia utilizado nos dias atuais.

Desta forma, espera-se que esta pesquisa provoque discussões a respeito dos limites do modelo democrático utilizado no Brasil e, assim, que haja uma alteração do padrão de relação da Administração Pública com a cidadania, buscando mais transparência, controle social, mas principalmente a participação popular de caráter vinculante nas decisões relevantes para o país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Fundação Escola Nacional de Administração Pública**, Brasília, nº 10, 1997.

ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; Ribeiro, Uriella Coelho. O decreto sobre a participação social no governo federal e a “polêmica bendita”. **Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília: Ipea, nº 6, 2014.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012, p. 09-23.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. **Ata da 4ª Reunião Pública Ordinária da Diretoria da ANEEL, Realizada em 08 de fevereiro de 2011**. Disponível em:

<http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/ata_diretoria/atas/485120010322011_O_4_2011.pdf>.

Acesso em: 17 de junho de 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. **Ata da 10ª Reunião Pública Ordinária da Diretoria da ANEEL, Realizada em 29 de março de 2011**. Disponível em:

<http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/ata_diretoria/atas/485120068402011_O_10_2011.pdf>

. Acesso em: 17 de junho de 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. **Ata da 12ª Reunião Pública Ordinária da Diretoria da ANEEL, Realizada em 12 de abril de 2011**. Disponível em:

<http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/ata_diretoria/atas/485120068422011_O_12_2011.pdf>

. Acesso em: 17 de junho de 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. **Ata da 47ª Reunião Pública Ordinária da Diretoria da ANEEL, Realizada em 13 de dezembro de 2011**. Disponível em:

<http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/ata_diretoria/atas/485120078092011_O_47_2011.pdf>

. Acesso em: 17 de junho de 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. **Ata da 02ª Reunião Pública Ordinária da Diretoria da ANEEL, Realizada em 28 de janeiro de 2014**. Disponível em:

<http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/ata_diretoria/atas/485120006782014_O_2_2014.pdf>.
Acesso em: 17 de junho de 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. **Ata da 04ª Reunião Pública Ordinária da Diretoria da ANEEL, Realizada em 11 de fevereiro de 2014.** Disponível em:

<http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/ata_diretoria/atas/485120009282014_O_4_2014.pdf>.
Acesso em: 17 de junho de 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. **Ata da 03ª Reunião Pública Ordinária da Diretoria da ANEEL, Realizada em 03 de fevereiro de 2015.** Disponível em:

<http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/ata_diretoria/atas/48512005372015_O_3_2015.pdf>.
Acesso em: 17 de junho de 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. **Contrato de Concessão nº 40/2000.** Disponível em:

<http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes_liferay/siget/arq.cfm?arquivo=595>. Acesso em: 31 de maio de 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. **Contrato de Concessão nº 097/2000.** Disponível em:

<http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/contrato/documentos_aplicacao/97.pdf>. Acesso em: 31 de maio de 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. **Contrato de Concessão nº 034/2001.** Disponível em:

<http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes_liferay/siget/arq.cfm?arquivo=572>. Acesso em: 01 de junho de 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. **Contrato de Concessão nº 007/2007.** Disponível em:

<http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes_liferay/siget/arq.cfm?arquivo=444>. Acesso em: 01 de junho de 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. **Contrato de Concessão nº 012/2007.** Disponível em:

<http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes_liferay/siget/arq.cfm?arquivo=439>. Acesso em: 04 de junho de 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. **Contrato de Concessão nº 011/2008.** Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes_liferay/siget/arq.cfm?arquivo=609>. Acesso em: 04 de junho de 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. **Contrato de Concessão nº 011/2014.** Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes_liferay/siget/arq.cfm?arquivo=19298>. Acesso em: 04 de junho de 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. **Contrato de Concessão nº 022/2014.** Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes_liferay/siget/arq.cfm?arquivo=20734>. Acesso em: 04 de junho de 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. **Contrato de Concessão nº 001/2015.** Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes_liferay/siget/arq.cfm?arquivo=22893>. Acesso em: 04 de junho de 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. **Cadernos Temáticos: Audiências e Consultas Públicas.** Brasília: ANEEL, 2006.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. **Cadernos Temáticos ANEEL: Participação Pública.** Brasília: ANEEL, 2013.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. Portal da Agência Nacional de Energia Elétrica. Disponível em: <www.aneel.gov.br>. Acesso em: 22 de junho de 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. **Procedimentos Para Audiência e Consulta Pública.** Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2007/051/documento/procedimentos_ap-cp.pdf>. Acesso em: 22 de maio de 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. Resolução ANEEL nº 138, de 10 de maio de 2000. Estabelece as condições gerais para a formação, funcionamento e operacionalização dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. Resolução Normativa nº 273, de 10 de julho de 2007. Aprova a revisão da Norma de Organização ANEEL 001, que dispõe

sobre os procedimentos para o funcionamento, a ordem dos trabalhos e os processos decisórios da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL nas matérias relativas à regulação e à fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL. Resolução Normativa nº 451, de 27 de setembro de 2011. Estabelece as condições gerais para a criação, organização e funcionamento dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica, no âmbito das concessionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica, e dá outras providências.

ARNSTEIN, Sherry. Uma escada da participação cidadã. **Revista Participe**, Porto Alegre, ano 02, nº 02, p.04-13, jan., 2002.

BNDES. *Privatização – Introdução*. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Privatizacao/>. Acesso em: 09 de novembro de 2015.

BORDENAVE, Juan. **O que é participação**. 6ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BORÓN, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. *In*: SADER, Emir; GENTILLI, Paul. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1995, p. 63 – 118.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

BRASIL. Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997. Constitui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de Fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 9.491, de 09 de Setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de Janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? *In*: Encontro Nacional de Economia da ANPEC, 18, 1990, Brasília. Pesquisa e Planejamento Econômico, abr. 1991, v. 21, n. 1, p. 3-23.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 189, p. 114-122, jul./set., 1992.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. Ouvidoria pública como instrumento de mudança. Instituto de Pesquisa Econômica da República, Brasília: Ipea, mar., 2010.

CEMIG. **O Conselho de Consumidores**. Disponível em: <http://www.cemig.com.br/pt-br/conselho_de_consumidores/Paginas/default.aspx>. Acesso em 22 de junho de 2016.

CONSELHO DE CONSUMIDORES DA CEMIG. **Ata da 113º Reunião Ordinária do Conselho de Consumidores da CEMIG**. Disponível em: <http://www.cemig.com.br/pt-br/Conselho_de_Consumidores/Documents/ATAS/ATA%20113%C2%AA%20REUNI%C3%83O%20ORDIN%C3%81RIA%20DO%20CONSELHO.pdf>. Acesso em 22 de junho de 2016.

CONSELHO DE CONSUMIDORES DA CEMIG. **Ata da 116º Reunião Ordinária do Conselho de Consumidores da CEMIG**. Disponível em: <http://www.cemig.com.br/pt-br/Conselho_de_Consumidores/Documents/ATAS/ATA%20116%C2%AA%20REUNI%C3%83O%20ORDIN%C3%81RIA%20DO%20CONSELHO.pdf>. Acesso em 22 de junho de 2016.

br/Conselho_de_Consumidores/Documents/ATAS/Ata%20116%2011%2008%202015.pdf>.
Acesso em 22 de junho de 2016.

CONSELHO DE CONSUMIDORES DA CEMIG. **Regimento Interno**. Disponível em:
<http://www.cemig.com.br/pt-br/Conselho_de_Consumidores/Documents/RegimentoInterno.pdf>. Acesso em 22 de junho de 2016.

CONSELHO DE CONSUMIDORES DA COPEL. **105ª Reunião Ordinária do Conselho de Consumidores da COPEL DISTRIBUIÇÃO – DIS**. Disponível em:
<[http://www.copel.com/hpcopel/root/pagcopel2.nsf/0/AF4F4085D09DCCEE03257D4900486F15/\\$FILE/Ata%20105%C2%AA%20RO%20CC%2025.07.2014.pdf](http://www.copel.com/hpcopel/root/pagcopel2.nsf/0/AF4F4085D09DCCEE03257D4900486F15/$FILE/Ata%20105%C2%AA%20RO%20CC%2025.07.2014.pdf)>. Acesso em 22 de junho de 2016.

CONSELHO DE CONSUMIDORES DA COPEL. **111ª Reunião Ordinária do Conselho de Consumidores da COPEL DISTRIBUIÇÃO – DIS**. Disponível em:
<[http://www.copel.com/hpcopel/root/pagcopel2.nsf/0/7F68EC2AD02572A503257E2A005F513A/\\$FILE/Ata%20111%C2%AA%20RO%20CC%2027.03.2015.pdf](http://www.copel.com/hpcopel/root/pagcopel2.nsf/0/7F68EC2AD02572A503257E2A005F513A/$FILE/Ata%20111%C2%AA%20RO%20CC%2027.03.2015.pdf)>. Acesso em 22 de junho de 2016.

CONSELHO DE CONSUMIDORES DA COPEL. **Regimento Interno**. Disponível em:
<[http://www.copel.com/hpcopel/root/sitearquivos2.nsf/arquivos/regimento_conselho/\\$FILE/reg_con_consumidores.pdf](http://www.copel.com/hpcopel/root/sitearquivos2.nsf/arquivos/regimento_conselho/$FILE/reg_con_consumidores.pdf)>. Acesso em 22 de junho de 2016.

COPEL. **Conselho de Consumidores**. Disponível em:
<<http://www.copel.com/hpcopel/root/nivel2.jsp?endereco=%2Fhpcopel%2Froot%2Fpagcopel2.nsf%2F5d546c6fdeabc9a1032571000064b22e%2F4d45066cd51e5f360325740b005cc5e4>>.
Acesso em 22 de junho de 2016.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade - Revista de Sociologia Política**, Florianópolis, v. 1, n. 5, p. 137-161, 2004.

DAHL, Robert A. Democratização e oposição política. *In*: _____. Poliarquia: participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005, p. 25-38.

DASSO JUNIOR, Aragon Érico. **Reforma do Estado com participação cidadã? Déficit democrático das agências reguladoras brasileiras**. 2006, 460 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24ª edição. São Paulo: Atlas, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª edição. São Paulo: Atlas, 2014.

DIAS, Roberta Gonçalves. Reflexões acerca da participação popular. **Integração**, São Paulo, v. 48, p.45-53, 2007.

FONSECA, I.; REZENDE, R.; OLIVEIRA, M.; PEREIRA, A. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 64, nº. 1, p. 7-29, jan/mar, 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª edição. São Paulo: Editora Atlas S.A. 2002.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Estudos recentes do Ipea sobre participação*. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/estudos-do-ipea>>. Acesso em: 15 de novembro de 2015.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª edição. São Paulo: Editora Atlas S.A. 2003.

LIMA, P. *et al.* Conselhos nacionais: elementos constitutivos para a sua institucionalização. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília: Ipea, nº.1951, 2014.

MARTINS, Carlos Estevam. Liberalismo: o Direito e o Averso. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, nº 4, p. 619 a 660, 2003.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 17ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Nota sobre o Programa Nacional de Desestatização**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/divulgacao/noticias/1998/r980304-3>>. Acesso em 15 de setembro de 2015.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Portaria MME nº 349, de 28 de novembro de 1997. Aprova o regimento interno da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL.

OLIVEIRA, Francisco. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. *In:* OLIVEIRA, Francisco e PAOLI, Maria Célia (Orgs.). **Os**

sentidos da democracia. **Políticas do dissenso e hegemonia global**. São Paulo: Vozes/Nedic/Fapesp, 1999.

PARADA, Eugenio Lahera. Política y Políticas Públicas. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. p.67-95.

PATEMAN, Carole. Teorias recentes da democracia e o "mito clássico". *In*: _____. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 9 – 34.

PORTAL BRASIL. **Agências reguladoras fiscalizam a prestação de serviços públicos**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/agencias-reguladoras>>. Acesso em: 09 de novembro de 2015.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. p.21-42.

SARTORI, Giovanni. A democracia grega e a democracia moderna. *In*: _____. **A Teoria da Democracia Revisitada**. São Paulo: Ática S. A. 1994, p. 34 – 58.

SARTORI, Giovanni. A liberdade e a lei. *In*: _____. **A Teoria da Democracia Revisitada**. São Paulo: Ática S. A. 1994, p. 59 – 106.

SCHUMPETER, Joseph Alois. A doutrina clássica da democracia. *In*: _____. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de cultura, 1961, p. 305-326.

SILVA, Ananda Jamile Soares. **Privatização: a amplitude conceitual do termo na “Era Gerencial”**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, nº 16, p. 20-45, jul/dez, 2006.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, nº 4, p. 499-518, out/dez, 2012.

THERBORN, Göran. Dimensões da globalização e a dinâmica das (des)igualdades. *In*: GENTILI, Pablo (org.) **Globalização excludente: Desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Vozes, 2000, p. 63-95.

WOOD, Ellen Meiksins. Capitalismo e democracia. **Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**, Buenos Aires – Argentina, 2007.

VITULLO, Gabriel. Representação política e democracia representativa são expressões inseparáveis? **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, nº. 2, p. 271-301, jul./dez., 2009.

VITULLO, Gabriel; SCAVO; Davide. O liberalismo e a definição bobbiana de democracia: elementos para uma análise crítica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, nº 13, p. 89-105, jan./abr. 2014.

ANEXO I

1- Considerando as concessões federais de energia elétrica realizadas no Brasil:

- a. qual a importância dos mecanismos de participação popular para as tomadas de decisões ANEEL?

A ANEEL foi implantada com a função de dirimir conflitos e regular e fiscalizar o setor elétrico, buscando harmonizar os interesses do poder público, dos agentes prestadores de serviço e da sociedade. Para ouvir todos os segmentos interessados nas regulamentações do setor elétrico, a Agência utiliza instrumentos de participação pública antes de tomar suas decisões.

- b. A ANEEL possui mecanismos de participação popular?

Sim, a Agência utiliza instrumentos como audiências e consultas públicas, ouvidoria setorial, conselho de consumidores, reuniões públicas da diretoria, disponibilização da agenda regulatória (AR) e da análise do impacto regulatório (AIR).

2- Como funcionam os Conselhos de Consumidores nos momentos de tomadas de decisões referentes às concessões federais de energia elétrica?

Os Conselhos de Consumidores de energia elétrica são órgãos sem personalidade jurídica, de caráter consultivo, formados por representantes das principais classes das unidades consumidoras, com a incumbência de opinar sobre assuntos relacionados à prestação do serviço público de energia elétrica.

Tais Conselhos representam os interesses coletivos dos consumidores de energia elétrica junto à Agência e às concessionárias de distribuição de energia elétrica.

Os conselheiros participam das decisões da ANEEL por meio do envio de contribuições às audiências e consultas públicas, participação em reuniões técnicas durante os processos de revisão da tarifa de energia, e reuniões anuais com o Diretor-Ouvidor da Agência, além de participarem das reuniões públicas da Diretoria, inclusive fazendo o uso da palavra, sempre que necessário.

Os Conselhos podem, ainda, a qualquer momento, encaminhar suas demandas ao Regulador, as quais serão analisadas pela equipe técnica e, em alguns casos, essas demandas podem subsidiar a fiscalização realizada pela Autarquia.

- 3- Na visão da ANEEL, de que modo se dá a participação popular nas audiências e nas consultas públicas realizadas no âmbito das concessões federais de energia elétrica?

Toda a documentação objeto das Audiências e Consultas Públicas da ANEEL fica disponível na página eletrônica da Agência (www.aneel.gov.br), na área “Participação pública”. A participação nas Audiências e Consultas Públicas da ANEEL é aberta a todos os interessados, conforme definido no Aviso de abertura publicado no Diário Oficial da União (DOU) e na referida página eletrônica.

O Aviso conterá assunto, forma de recebimento e período para envio das contribuições, bem como outras informações disponíveis sobre a realização da Reunião Presencial, quando houver. As informações sobre local, data e horário da Reunião Presencial poderão ser publicadas posteriormente na página eletrônica da ANEEL, com antecedência mínima de 10 (dez) dias da realização do evento.

Os interessados poderão enviar suas contribuições por escrito para a sede da ANEEL (no endereço SGAN – Quadra 603 – Módulo I – Térreo/Protocolo Geral, CEP 70.830-110, Brasília - DF) ou por meio do correio eletrônico definido na Íntegra do Aviso de abertura publicado na página eletrônica da Agência. Os comentários e sugestões referentes às contribuições deverão ser fundamentados e justificados, mencionando-se os artigos, parágrafos e incisos a que se referem, devendo ser acompanhados de textos alternativos e substitutivos, quando envolverem sugestões de inclusão ou alteração, parcial ou total, de qualquer dispositivo do normativo em discussão. As contribuições recebidas dentro do período estabelecido ficarão disponíveis no site da ANEEL. A análise destas contribuições será publicada, em regra, até o dia de divulgação da pauta da Reunião de Diretoria em que o assunto esteja inscrito para deliberação final.

Em referências às reuniões presenciais das audiências e consultas públicas, as inscrições dos participantes e dos expositores interessados em manifestar-se de viva voz durante a Reunião Presencial são realizadas apenas na secretaria do evento, no dia da Reunião, nos 30 minutos anteriores ao seu início.

- 4- Qual a importância para a gestão da agência frente aos resultados obtidos os mecanismos de participação popular?

A ANEEL considera de grande importância a participação da sociedade, realizando consultas à sociedade antes da emissão ou aperfeiçoamento de suas resoluções normativas, autorizativas ou homologatórias. Devido à relevância da participação pública, consta da estrutura organizacional da Agência, a Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública, que têm entre suas atribuições a a ouvidoria setorial e atendimento a reclamações; participação da sociedade, mediante os mecanismos de audiência e consulta pública; apoio e orientação aos conselhos de consumidores de energia elétrica; acompanhamento da qualidade do atendimento presencial e telefônico ao consumidor; e realização de pesquisas de satisfação dos consumidores.

- 5- Existe algum mecanismo de monitoramento e/ou avaliação da participação popular nos processos de tomada de decisão, quanto às concessões federais de energia elétrica?

Sim, a ANEEL possui indicadores de desempenho para avaliação do atendimento da Ouvidoria, Audiências Públicas e Agenda Regulatória Indicativa. Esses mecanismos compõem o Planejamento Estratégico e constituem as metas institucionais da Agência.

- 6- Quando há manifestações dos cidadãos por meio dos mecanismos de participação, em que medida e de que forma a ANEEL processa tais informações?

A ANEEL analisa todas contribuições recebidas e as publica em sua página eletrônica (www.aneel.gov.br) o resultado de tal análise. Quando fundamentadas tecnicamente e comprovada a sua eficácia, as contribuições são incorporadas às ações da Agência. Segundo os indicadores das audiências públicas, cerca de 50% das contribuições recebidas impactam nas propostas apresentadas para discussão e alteram as decisões do Regulador.

- 7- Referente às audiências públicas:

- a. a ANEEL dá retorno aos cidadãos que participam do processo de audiência pública?

Sim, a ANEEL publica todas as contribuições recebidas e a análise dessas sugestões em sua página eletrônica (www.aneel.gov.br). Os resultados dos processos de audiências públicas são decididos em Reuniões Públicas da Diretoria da Agência, com transmissão ao vivo pela internet e com a possibilidade de acompanhar pessoalmente no local do evento, momento em que os interessados podem solicitar o uso da palavra durante a deliberação dos assuntos para defender seu ponto de vista. O ato resultante desta decisão também é publicado no site da Autarquia.

- b. Existe algum mecanismo de transparência, por parte da ANEEL, repassando informações sobre as participações da população e sobre seus eventuais acolhimentos?

Sim, a ANEEL publica o relatório da análise das contribuições recebidas em sua página eletrônica (www.aneel.gov.br). Neste documento constam a identificação do autor de cada contribuição e a posição da ANEEL sobre a sugestão com sua respectiva justificativa. Assim, toda a sociedade pode identificar as sugestões acatadas ou não pela Agência e o motivo que levou a tal decisão.

8- Referente às consultas públicas:

- a. a ANEEL dá retorno aos cidadãos que participam do processo de consulta pública?

Sim, a ANEEL publica todas as contribuições recebidas e a análise dessas sugestões em sua página eletrônica (www.aneel.gov.br).

- b. Existe algum mecanismo de transparência, por parte da ANEEL, repassando informações sobre as participações da cidadania e sobre seus eventuais acolhimentos?

Sim, a ANEEL publica o relatório da análise das contribuições recebidas em sua página eletrônica (www.aneel.gov.br).

9- No que tange às Consultas e às Audiências Públicas, qual a principal diferença que a ANEEL percebe?

Audiência Pública é um instrumento de apoio ao processo decisório da ANEEL, de ampla consulta à sociedade, com o objetivo de obter sugestões dos interessados sobre as matérias em análise antes da expedição de atos administrativos que afetem direitos dos agentes do setor elétrico ou dos consumidores. A realização de Audiência Pública é precedida de aprovação pela Diretoria Colegiada da ANEEL.

Consulta Pública é um instrumento administrativo de competência dos Líderes das Unidades Organizacionais da ANEEL para apoiar as atividades de formulação ou aperfeiçoamento de regulamentos, fiscalização ou implementação de suas atribuições específicas, com o objetivo de obter da sociedade, de forma a identificar e aprimorar os aspectos relevantes à matéria em questão. Entretanto, nos casos em que da Consulta Pública resultar proposta de emissão ou aperfeiçoamento de regulamentos, a Diretoria Colegiada deliberará sobre a instauração de Audiência Pública, dando continuidade à discussão em conjunto com a sociedade.

10- Ainda referente aos dois mecanismos (consultas e audiências públicas), quais critérios são utilizados para a escolha entre os mesmos para a execução no que tange a coleta de informações?

As Consultas Públicas, cuja abertura é de competência das áreas técnicas, são realizadas para discutir com a sociedade a construção ou aperfeiçoamentos de regulamentos ainda na concepção da ideia ou como etapa da elaboração da análise do impacto regulatório para atos normativos. O processo participativo prévio auxilia a sociedade a entender a proposta do regulador e evita o trabalho de examinar cenários menos favoráveis já estudados pela Agência.

A Audiência Pública, por ser de competência da Diretoria da ANEEL, é utilizada para apresentar e discutir com a sociedade a formulação ou aperfeiçoamento de regulamentos, podendo resultar na publicação Ato Administrativo.

11- Por fim, além destes mecanismos, você enxerga outros como forma participativa?

- Agenda Regulatória Indicativa – a ANEEL apresenta à sociedade relação de temas passíveis de regulamentação que serão debatidos por meio de audiências e consultas públicas durante o período de dois anos. A antecipação dos assuntos permite aos interessados a preparação prévia para os debates de seus interesses, que acontecerão principalmente nas audiências e consultas públicas. Durante a elaboração da agenda, os interessados podem definir prioridades, incluir ou retirar temas. As informações ficam disponíveis na página eletrônica da ANEEL.
- Análise do Impacto Regulatório (AIR) – análise realizada previamente à expedição de ato normativo pela Agência. O relatório de tal análise atribui previsibilidade e transparência à regulação e explica os fatores que motivaram a edição de um regulamento colocado em discussão. Por isso, a cada audiência pública instaurada para aperfeiçoar ou emitir um ato normativo, o relatório de análise do impacto regulatório é publicado no site da ANEEL durante o processo de consulta à sociedade.
- Reuniões Públicas da Diretoria da ANEEL - As decisões da Agência são tomadas pela Diretoria Colegiada da ANEEL, composta por cinco diretores. Os processos que passam pela análise da diretoria envolvem interesses dos agentes do setor elétrico e dos consumidores e recebem um diretor para relatar o assunto, denominado diretor-relator, definido por meio de sorteio. O diretor-relator é responsável por estudar o assunto e apresentá-lo aos demais diretores, juntamente com o seu parecer, e submetê-lo a votação em uma reunião pública, sugerindo o encaminhamento que avaliar mais adequado. É necessária a maioria dos votos favoráveis para obter a aprovação do assunto em deliberação, bem como o encaminhamento proposto. A reunião pública da diretoria é realizada na sede da Agência, com transmissão ao vivo pela internet e com a possibilidade de acompanhar pessoalmente no local do evento. A pauta é divulgada na semana anterior e os interessados podem solicitar o uso da palavra durante a deliberação dos assuntos para defender seu ponto de vista.
- A Ouvidoria Setorial - tem a atribuição de dirimir conflitos no setor elétrico, mediante o registro e o tratamento de pedidos de informação, reclamações, denúncias e elogios dos consumidores do serviço público de energia elétrica. As informações obtidas são utilizadas para subsidiar a elaboração ou aperfeiçoamento de regulamentos, bem como auxiliar as fiscalizações realizadas pela ANEEL nas distribuidoras de energia elétrica para melhorar o atendimento ao consumidor e garantir adequada prestação do serviço.
- Os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica - coordenados pela ANEEL, essas instituições participativas representam os interesses coletivos dos consumidores de energia elétrica junto à Agência e às concessionárias de distribuição de energia elétrica.