

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais

Joseanne Carla de Aguiar Santos

**OS CONSELHOS DE CONSUMIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL E
SUA ATUAÇÃO NA FORMULAÇÃO DEMOCRÁTICA DA LEGISLAÇÃO PARA O
SETOR ELÉTRICO POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS
(2012-2013)**

i

Brasília

2014

Joseanne Carla de Aguiar Santos

**OS CONSELHOS DE CONSUMIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL E
SUA ATUAÇÃO NA FORMULAÇÃO DEMOCRÁTICA DA LEGISLAÇÃO PARA O
SETOR ELÉTRICO POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS
(2012-2013)**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Democracia Participativa.

Orientador: Roberto Pires

Coorientadora: Mariana Lopes Alves

Brasília

2014



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH
Departamento de Ciência Política
Centro de Referência em Ciências Humanas - Sala 305 - Anexo
Av. Antônio Carlos 6627 Pampulha - Campus Pampulha.
Belo Horizonte/MG - CEP 31270-901
E-mail: adm_edist@fafich.ufmg.br TEL: (031) - 3409-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS


Aos 7 (sete) dias do mês de novembro de 2014 (dois mil e quatorze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada “OS CONSELHOS DE CONSUMIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL E SUA ATUAÇÃO NA FORMULAÇÃO DEMOCRÁTICA DA LEGISLAÇÃO PARA O SETOR ELÉTRICO POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS (2012-2013)” elaborada por Joseanne Carla de Aguiar Santos.

A Comissão, composta pelos professores Mariana Lopes Alves e Teresa Mônica Maia, após apresentação da monografia, deliberou pela sua **aprovação**, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 7 de novembro de 2014.



Mariana Lopes Alves (UAB – UFMG)



Teresa Mônica Maia de Carvalho (UFRRJ)

Joseanne Carla de Aguiar Santos

**OS CONSELHOS DE CONSUMIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL E
SUA ATUAÇÃO NA FORMULAÇÃO DEMOCRÁTICA DA LEGISLAÇÃO PARA O
SETOR ELÉTRICO POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS
(2012-2013)**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação
em Ciência Política da Universidade Federal de
Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção
do título de Especialista em Democracia
Participativa.

Mariana Lopes Alves - UFMG

Teresa Mônica Maia de Carvalho - UFMG

Belo Horizonte, 7 de novembro de 2014.

AGRADECIMENTOS

À Deus pela vida e luz que ilumina meu caminho.

Aos meus pais Neiva e Abdias, filho Marco Aurélio e esposo Marco que me incentivaram nessa jornada.

Aos colegas que dividiram seus conhecimentos durante o curso.

À Cristina Holanda por me auxiliar na elaboração desse trabalho.

À orientadora Mariana Lopes Alves pela orientação e incentivo que tornaram possível a conclusão desta monografia.

Conte-me e eu esqueço. Mostre-me e eu apenas me lembro. Envolve-me e eu compreendo. (CONFÚCIO, 2014).

RESUMO

A Constituição de 1988 institucionalizou mecanismos de participação e tornou-se um marco na democracia do Estado Brasileiro. Nesse contexto, as formas de participação social, a exemplo dos Conselhos, são importantes instrumentos canais de diálogo entre o Estado e os cidadãos. Esta monografia pretende refletir sobre a influência do tema das audiências e consultas, realizadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), na participação dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica de forma a contribuir para o processo de formulação democrática da legislação para o setor elétrico.

Palavras-chave: conselhos de consumidores, democracia, participação, ANEEL.

ABSTRACT

The 1988 Constitution institutionalized mechanisms for participation and became a landmark in Brazilian democracy. In this context, forms of social participation, like the Councils, are important tools and dialogue channels between the State and its citizens. This study aims to reflect on the influence of the topics discussed in public hearings and consultations, conducted by the National Electric Energy Agency (ANEEL), in the effective participation of the Councils, in order to contribute to the democratic formulation of legislation for the electricity sector.

Keywords: Consumers Councils, democracy, participation, ANEEL.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 AVANÇOS NA DEMOCRACIA E A AMPLIAÇÃO DA RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL.....	17
1.1 Participação social no Brasil	19
1.2 Conselhos gestores de políticas públicas	20
2 AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA POR MEIO DOS CONSELHOS DE CONSUMIDORES.....	23
2.1 A criação da Agência Nacional de Energia Elétrica	24
2.2 Os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica no Brasil	29
2.2.1 <i>Revisão do ato normativo que regulamenta os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica</i>	32
2.3 A participação dos Conselhos de Consumidores nos processos consulta à sociedade realizados pela ANEEL	33
2.3.1 <i>A análise da participação dos Conselhos no período de 2012 a 2013</i>	35
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
REFERÊNCIAS	42
ANEXOS	46

INTRODUÇÃO

Atualmente, no Brasil, vivenciamos um cenário com ações que apontam para a democracia participativa. A Constituição Federal de 1988 institucionalizou mecanismos de participação e tornou-se um marco na democratização do Estado Brasileiro. Para Almeida e Cunha (2009), a Carta Magna estabeleceu fundamentos para a criação de novas instituições ao assegurar a participação social no debate das políticas públicas.

Embora a participação popular esteja expressa na Constituição de 1988, e tenhamos também algumas experiências em décadas anteriores, é a partir do início do Século XXI, de acordo com Avritzer (2012), que podemos observar o fortalecimento da participação da sociedade nas decisões e políticas públicas. É possível observar diversas formas de participação que são utilizadas no País pós-ditadura como Conselhos, Conferências, Comitês de Bacias, Orçamento Participativo e Audiências Públicas.

Esse cenário indica a evolução do modelo de democracia baseado apenas no conceito de representação política, no qual cabe às elites governar e ao povo somente escolher os governantes por meio do voto, para o modelo de democracia participativa, que permite o envolvimento dos cidadãos em diversos momentos e níveis, além da mera eleição dos representantes por meio do voto. Para Avritzer (2007), a sociedade contemporânea definiu uma nova gramática social com a imposição de novos comportamentos dos atores nas decisões da Administração Pública.

Para o autor, o Brasil está entre os países mais avançados na questão da participação social, pois existem grupos preparados para decidir as diretrizes políticas junto com o Estado. Os canais de diálogo entre o Estado e os cidadãos têm sido ampliados e as formas de participação social fortalecem o relacionamento entre governos e sociedade e promovem ações que podem modificar políticas públicas. Nesse contexto, os Conselhos, sejam deliberativos ou consultivos, representam a sociedade perante o Estado, uma vez que proporciona acesso aos cidadãos às instâncias decisórias do Poder Público.

O setor de energia também trouxe contribuições para o processo de participação social no País. Por exemplo, a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL¹ implantou

¹ Autarquia em regime especial, com personalidade jurídica de direito público e autonomia patrimonial, administrativa e financeira, vinculada ao Ministério de Minas e Energia – MME. É o órgão regulador do setor elétrico. A Agência normatiza as políticas e diretrizes estabelecidas pelo governo federal, fiscaliza a prestação do fornecimento de energia elétrica à sociedade e faz a mediação de conflitos entre os agentes do setor. Cabe à

ações com possibilidade de participação pública nas decisões da Agência ao envolver a sociedade, prestadores de serviços e instituições públicas, por meio de instrumentos como audiências públicas, ouvidoria setorial, conselho de consumidores, reuniões públicas da diretoria, agenda regulatória e análise do impacto regulatório.

Diante dos diversos instrumentos de participação utilizados pela ANEEL, esta monografia pesquisará os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica, instituições participativas, de caráter consultivo, criados para representar os interesses coletivos dos consumidores junto à ANEEL e às concessionárias de distribuição de energia elétrica por meio do envio de sugestões e informações sobre a qualidade do fornecimento da energia aos consumidores finais. No campo do setor elétrico, o papel desses Conselhos, como representantes dos consumidores, pode ser desempenhado por meio da participação em audiências e consultas realizadas pela ANEEL. Portanto, este trabalho abordará a influência do tema das audiências e consultas, realizadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), na participação dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica de forma a contribuir para o processo de formulação democrática da legislação para o setor elétrico.

A primeira parte do estudo apresentará os avanços na democracia e a nova gramática social entre o Estado e a sociedade. Neste capítulo será abordada, ainda, a participação social no Brasil ilustrado por Gohn e Carvalho, e contextualizado os conselhos gestores de políticas públicas, conceitos os quais são baseados em Avritzer, Tatagiba, Gohn, Faria e Ribeiro.

Em seguida, será apresentada a Agência e seu investimento na participação pública, fundamentada na legislação brasileira. E, por fim, pretende-se analisar os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica como instrumentos de ampliação da democracia sob a ótica de Avritzer, Anastasia, Inácio, Almeida e Tatagiba.

ANEEL conceder o direito de exploração dos serviços sob a delegação do MME. A ANEEL também define as tarifas de energia, de acordo com que está estabelecido em lei e nos contratos de concessão assinados com as empresas.

1 AVANÇOS NA DEMOCRACIA E A AMPLIAÇÃO DA RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL

A democracia tem em sua essência a existência da soberania popular. Segundo Kelsen (1993, p. 35) a democracia “é uma forma de Estado e de sociedade em que a vontade geral, ou, sem tantas metáforas, a ordem social, é realizada por quem está submetido a essa ordem, isto é, pelo povo. Democracia significa identidade entre governantes e governados, governo do povo sobre o povo”. Entretanto, a democracia não correu de forma linear, mas passou por magnitudes distintas desde o fim do século XIX, definidas como de alta ou baixa intensidade.

Ainda que a instituição de governos ocorra por meio do processo eleitoral, na democracia de baixa intensidade há a restrição das formas de participação da sociedade nas ações da Administração Pública. Para Santos e Avritzer (2013), essa concepção hegemônica, estruturada no século XX, tem entre os seus principais elementos: a contradição entre mobilização e institucionalização, a valorização positiva da apatia política, concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais das democracias, tratamento do pluralismo com forma de incorporação partidária e disputa entre as elites, além da solução minimalista ao problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade.

Essa forma de democracia é elitista e defende a tese de que o cidadão comum tem capacidade ou interesse apenas para escolher seus líderes, aos quais cabem as decisões. O cenário descrito acima, conforme defende Avritzer e Santos (2013), elevou o abstencionismo e agravou o sentimento dos cidadãos se sentirem cada vez menos representados por seus eleitos. Para o modelo de baixa intensidade, a eleição esgota os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e os procedimentos de representação esgotam a representação das diferenças.

Para Rousseau (2002), o povo é soberano por um dia, quando elege seus representantes. Na concepção hegemônica o povo pode ser soberano na escolha dos seus representantes políticos, mas não é soberano na administração da estrutura do Estado. Ocorre, nesse modelo, a delegação do poder pelo voto, na qual prevalece a vontade geral da maioria. Bobbio (2009) descreve as eleições como procedimento para escolha dos atores e não das ações a serem realizadas pelos atores eleitos.

A democracia representativa apresenta limitações à soberania popular. De acordo com Przeworski (1994), tais limitações podem surgir de fatores como a assimetria de

informações entre representantes e representados, deficiência da capacidade cognitiva dos atores e da falha no controle sobre os representantes. Para o autor, a visão da democracia de baixa intensidade é desprovida de valores substantivos ligados à soberania popular, política igualitária e bem comum.

A corrente do pluralismo distingue a sociedade em diversos grupos e centros de poder que pressionam o governo para atender interesses comuns ou conflitantes. Embora a pluralidade de interesses auxilie no controle do poder público para evitar o benefício de um grupo específico, o conceito remete à concepção hegemônica da democracia por priorizar o modelo representativo. Não obstante o papel desempenhado pelos diversos grupos, não há questionamentos sobre a importância do modelo de democracia representativa. Destaca-se, aqui, o caráter agregativo da democracia, no qual as decisões políticas são tomadas agregando os interesses comuns. Przeworski (1994) questiona a convergência do processo democrático ao alcance do bem estar comum, oriundo da vontade geral, como idealiza Rousseau, pois defende que esse princípio a ser alcançado é improvável na democracia contemporânea, uma vez que nas relações sociais predominam interesses conflitantes que dificultam o debate público para a escolha de um caminho único.

A democracia de alta intensidade ganhou força ao final do século XX com a intensificação da ação coletiva no espaço público. Para Avritzer (2013), esse processo reconhece a multiplicidade e entende a democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana. Segundo Avritzer “a democracia é uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o estado e a sociedade”. Essa forma de democracia implica em romper com tradições e em instituir novas formas de participação, em uma relação entre representação e participação direta, onde são considerados os diversos elementos culturais de uma mesma sociedade. A participação institucionalizada pode ser indireta (representativa por meio do processo eleitoral) ou direta e participativa (por meio de marchas, protestos, movimentos sociais, conselhos, entre outros). Essa concepção, segundo Lavallo, Houtzager e Castelo (2006), as duas formas são legítimas e devem coexistir e complementarem-se.

Nesse modelo moderno há a evolução do simples método de autorização de governos para uma forma de exercício coletivo do poder político por meio do processo livre de apresentações de razões entre diversos atores. Os cidadãos, por meio da participação pública, são capazes de discutir a distribuição e a forma de acesso aos bens públicos entre os próprios atores sociais. O espaço público deixa de ser restrito dos representantes e do Estado e insere a

participação social no exercício compartilhado do poder fundamentado na diversidade dos atores.

Segundo Avritzer (2013), o caminho da teoria democrática aponta para a articulação entre a representação e a participação, pois as formas de participação que emergiram recentemente no Brasil, dentro do modelo que aponta para a democracia de alta intensidade, indicam que a representação e participação não são necessariamente excludentes.

1.1 Participação social no Brasil

A Constituição Federal Brasileira de 1988 incorporou elementos culturais que garantiram espaço para a prática da democracia participativa. Somaram-se ao esforço de vincular à democracia aperfeiçoamentos das instâncias tradicionais de participação, a ampliação e institucionalização de novos espaços participativos. Entre as diversas formas de participação previstas pelo Constituinte estão os processos legislativos por iniciativa popular (Art. 14, III); o planejamento participativo por meio da cooperação das associações representativas no planejamento municipal (Art. 29, XII); a gestão democrática do ensino público na área da educação (Art. 206, VI); a gestão administrativa da Seguridade Social, com a participação de governos, trabalhadores, empresários e aposentados (art.114, VI).

A Carta Magna, ao estabelecer conselhos gestores de políticas públicas nas esferas municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil, indicou que as gestões das políticas devem ter caráter democrático e descentralizado. Figura entre os objetivos da participação facilitar a interação entre cidadãos e instituições públicas de forma a incorporar os interesses e opiniões da sociedade antes da tomada de decisão. E essa participação parece ser mais concreta e facilitada no âmbito local. A provisão local e descentralizada dos serviços públicos é mais eficiente que no âmbito federal, assim na mesma linha de pensamento, segundo Avritzer (2012), o controle direto da sociedade sobre as ações públicas tende a ser mais eficaz nos municípios.

Embora tal linha de pensamento receba críticas como a possibilidade do clientelismo devido ao estreitamento das relações pessoais entre os governantes e as elites locais ou menor eficiência da oferta da prestação do serviço âmbito local (PRUD'HOMME, 1995), a Administração Pública optou por transferir responsabilidades e recursos do governo nacional

para o local. Com a descentralização, novos desafios surgiram, sobretudo o controle das decisões e implementações de políticas sociais. Entre as alternativas está o controle pela sociedade realizado por meio dos conselhos de políticas públicas.

Gohn (2001) aponta que a participação popular evoluiu do cenário no qual os indivíduos eram incorporados em ações assistenciais, principalmente em meados do Século XX, para movimentos populares reivindicativos na década de 80. Com a promulgação da Constituição de 1988, novos canais de participação foram institucionalizados pelo Estado. Também ocorreu o desenvolvimento dos novos espaços participativos nos anos seguintes e a alteração no relacionamento entre a Administração Pública e a Sociedade.

1.2 Conselhos gestores de políticas públicas

A Constituição de 1988 estimulou a implantação de diversos conselhos setoriais nos estados e municípios. Gohn define os conselhos gestores como “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (2001, p.7). Para Teixeira (1996), a contribuição dos conselhos está na participação das mudanças na gestão e na elaboração de políticas públicas.

Essas instituições participativas funcionam como canal de relação entre Estado e sociedade, administrando as divergências de interesses. Para Gohn (2000), os conselhos representam os diferentes segmentos sociais, possibilitam à sociedade o acesso aos espaços onde se tomam decisões políticas e criam condições para o controle sobre a prestação de contas dos agentes públicos.

Os conselhos, encontrados na maioria dos municípios brasileiros, são articulados nos três níveis de governo e abrangem uma vasta área de políticas públicas. A composição, atribuições, tempo de mandato e outras especificações são definidos em suas leis de criação e por meio dos regulamentos e regimentos internos aprovados em plenário. Normalmente, sua composição é paritária de forma a garantir a representação dos diversos setores da sociedade. Quanto à existência, podem assumir atribuições consultivas, deliberativas e controle.

Conforme Santos (2002), o exercício das funções do conselho está relacionado ao compromisso do poder público em reconhecer esses canais como espaços privilegiados na

relação Estado-sociedade, e à existência de organizações sociais capazes de representar interesses sociais e expressar valores coletivos. Tatagiba (2004) reconhece a dificuldade de os conselhos condensarem os interesses diversos de uma sociedade plural em um espaço aberto, e em certa medida com a relutância do Estado em ceder o poder de deliberação. E Avritzer (2007) incita a discussão sobre a pressão real que os conselhos são capazes de exercer na definição da agenda, e se os conselhos realmente promovem o acesso geral da sociedade à discussão deliberativa.

Assim, a efetividade dos conselhos está ligada à paridade, representatividade e pressão social para que a deliberação se concretize. De acordo com Faria e Ribeiro (2013), as variáveis contextuais, políticas e desenho institucional interferem no desempenho democrático dessas instituições.

O desenho institucional é de grande relevância, uma vez que determina as regras e procedimentos para sua atuação. Nesse sentido, os conselhos, quando formados por representantes de segmentos distintos estão em condições de discutir, como representantes da população, com o Poder Público.

Para as autoras, as variáveis contextuais referem-se às conjunturas nas quais as instituições participativas vigoram, com destaque para o associativismo civil, as condições financeiras e administrativas do local onde são instaladas, assim como, a natureza das políticas públicas vinculadas a tais instituições. Portanto, ambientes sociais com maior propensão associativa tenderão a serem mais participativos, capazes de assumir responsabilidades e cobrar dos representantes do governo que também o façam (associativismo civil). A situação financeira e administrativa também é determinante para a consolidação dessas instituições e promovem condições para a efetivação dos conselhos.

Para garantir o desempenho democrático, os fatores culturais e políticos são igualmente determinantes no desenho participativo. Para a evolução do modelo adotado pelos conselhos, é preciso obter a coincidência entre os projetos políticos do governo e os interesses da sociedade civil, considerando-se as diferentes perspectivas dos diversos atores envolvidos.

Não obstante os questionamentos e dificuldades enfrentados pelos conselhos, Tatagiba (2004) reforça que tais instituições participativas constituem importante ferramenta da democracia participativa no Brasil. Trata-se de espaços de representação plural, no qual permite à sociedade e ao Estado dialogar e compartilhar responsabilidades na elaboração e

implantação de políticas públicas em áreas específicas, a exemplo do que ocorreu no setor de energia elétrica.

2. AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA POR MEIO DOS CONSELHOS DE CONSUMIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA

O objeto dessa monografia foi escolhido devido à relevância dos conselhos para o fortalecimento da democracia, uma vez que inserem, no debate promovido pela Agência, com o mesmo grau de importância, os prestadores dos serviços, as instituições do Poder Público e os dos consumidores, seja individualmente ou por intermédio dos seus representantes.

A questão principal desse estudo é refletir se os temas debatidos nos processos de consulta à sociedade, realizados pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), influenciam a participação dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica no Brasil, de forma a contribuir para o processo democrático de formulação da legislação para o setor elétrico, no período de 2012 a 2013. Para avaliar o problema, foi testada a hipótese de que a participação dos Conselhos, medida em termos quantitativos, é determinada, entre outros fatores, pela temática das audiências e consultas públicas realizadas pela ANEEL. Embora dados quantitativos sejam utilizados para realizar a análise do estudo, a abordagem qualitativa é predominante, pois o estudo procura descrever e compreender a participação dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica nas audiências e consultas públicas realizadas pela Agência e as variáveis que influenciam tal participação. As hipóteses estão detalhadas adiante.

Para responder a esse questionamento, foi realizada pesquisa descritiva, que adotou fontes bibliográfica e documental. O estudo está fundamentado em documentos e dados disponíveis no site da ANEEL e obtidos na Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública (SMA) da Agência, bem como obras literárias, artigos científicos e na legislação brasileira. Os relatórios da ANEEL referentes aos anos de 2012 e 2013 foram utilizados para identificar a presença dos Conselhos nos debates públicos e suas atividades nos diferentes temas. A classificação dos temas seguiu a base de dados elaborada pela própria Agência, que trabalha com critérios próprios para classificar a agenda de cada processo de consulta à sociedade, conforme detalhado a diante.

O período foi determinado em função da publicação da Resolução 451, de 27 de setembro de 2011, a qual alterou as condições gerais para a organização e funcionamento desses Conselhos e promoveu mais autonomia para a atuação de tais entidades participativas.

A identificação inicial obteve informações sobre a abrangência setorial dos Conselhos, a natureza consultiva de sua atuação, os dados sobre sua criação e instrumentos de

regulamentação, atribuições e normas de funcionamento, bem como a composição dos seus membros para traçar o perfil da entidade participativa e sua atuação no setor elétrico.

Para estudar a questão referente à participação dos Conselhos de acordo com o tema debatido entre a ANEEL e a sociedade, os assuntos debatidos nos processos de consulta à sociedade instaurados pela ANEEL foram divididos em macrotemas. Em seguida foram identificadas as variáveis para auxiliar a análise fundamenta das seguintes hipóteses: (i) os Conselhos participaram de diversos treinamentos ofertados pela Agência, entretanto, a concentração da participação do debate está concentrado em poucos assuntos; (ii) os Conselhos investiram em consultorias, porém a participação permanece focada nos mesmos temas; (iii) a participação dos Conselhos nos processos de consulta à sociedade aumentou nos dois últimos anos, mas a participação do debate permanece direcionado para os mesmos temas.

Os macrotemas foram divididos em seis assuntos de acordo com a competência e divisão de áreas técnicas na estrutura interna da Agência, a saber: (i) tarifa de energia; (ii) regulação técnica e padrões do serviço (qualidade do serviço prestado); (iii) relações com a sociedade e processos administrativos; (iv) outorgas e gestão de potenciais hidráulicos; (v) regulação do mercado e estímulo à competição; (vi) fiscalização. O investimento em consultorias foi medido pelo aporte de recursos realizado pelos Conselhos. Os dados foram retirados das prestações de contas realizadas pelos Conselhos à ANEEL nos dois últimos anos. As informações referentes aos treinamentos foram obtidas na SMA que apresentou um cronograma de eventos realizados. Os números que demonstram o aumento da participação dos Conselhos nos processos de consultas públicas realizadas pela Agência foram mensurados pelo número de contribuições enviadas às audiências e consultas públicas no período estudado.

2.1 A criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)

A partir da década de 90, e já no modelo democrático determinado pela Constituição Federal de 88, o Brasil passou por mudanças nos cenários político e econômico. Nesse período ocorreu a privatização e a quebra do monopólio em diversos setores econômicos. O Estado deixou o papel de investidor e provedor direto para a população de serviços como a energia elétrica e telefonia, para se tornar um agente que define regras e fiscaliza os novos responsáveis por esses serviços.

A Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu Artigo 21, estabeleceu, entre outras medidas para o setor elétrico, a possibilidade de exploração dos serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, mediante autorização, concessão ou permissão da União à terceiros. A Carta Magna também define a obrigatoriedade de licitações para todas as novas concessões: “Art 175. Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”

Através da Lei 8.031 de 1990 foi criado o Programa Nacional de Desestatização. Ele tem entre seus objetivos, definidos no Artigo 1º, “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público” (Diário Oficial da União). Três anos depois, o Decreto 915 de 1993 autorizou a formação de consórcios para a exploração do serviço de geração de energia elétrica.

As mudanças nos cenários políticos e econômicos, com reflexo no setor elétrico, continuaram nos anos seguintes. Em 1995 o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE promoveu estudos para implantar mudanças no Estado. As mudanças tinham por objetivo reduzir o tamanho da estrutura do Estado e os gastos públicos. Foram aplicadas ações para controlar os gastos das instituições públicas, privatizar setores como o de telefonia e energia, promover concessões e estabelecer parcerias entre o governo e a iniciativa privada. A reforma proporcionou a redefinição do papel do Estado, que alterou de prestador de serviços para regulador das atividades econômicas (Rezende, 2002).

Com os avanços da reforma, buscou-se também maior eficiência para a gestão dos recursos públicos e participação da sociedade na administração e fiscalização dos serviços públicos. A reforma teve início prático com a publicação do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”. O documento apresentou as diretrizes para as alterações na gestão pública e determinou a necessidade de:

... dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de ‘gerencial’, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna ‘cliente privilegiado’ dos serviços prestados pelo Estado... A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, p. 9 a 13)

O Plano Diretor abordou questões como a revisão do tamanho e do papel do Estado, a descentralização da sua estrutura organizacional por meio de agências autônomas e

organizações sociais, e a introdução de conceitos de governança para intermediar interesses, garantir direitos sociais e aumentar a legitimidade de suas ações por meio do controle social. Assim, quando surgiram as agências reguladoras, fez-se constar em suas leis de criação a obrigatoriedade da realização de audiências e consultas públicas como parte dos seus processos decisórios.

Ainda em 1995, foram sancionadas as Leis 8.987 e 9.074 (BRASIL, 1995) que regulamentaram mudanças no setor elétrico. A primeira regulamentou o artigo 175 da Constituição Federal de 1988 ao definir o novo regime de concessões e permissões dos serviços públicos. A segunda determinou a realização de licitações para as concessões de geração, transmissão e distribuição e criou regras para a privatização de empresas do setor elétrico. Em seguida, foi criado o Conselho Nacional de Desestatização, pela Lei nº 9.491 (BRASIL, 1997). Ainda em 1997, foram constituídas e empossadas a diretoria das primeiras agências reguladoras federais: Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL.

O Poder Executivo e o Congresso Nacional passaram a determinar as políticas por meio das leis e as agências reguladoras foram criadas com o objetivo de regular cada setor com base nas diretrizes apontadas pelo governo. Segundo Pacheco (2004), as agências reguladoras foram dotadas de independência em relação ao Poder Executivo. Nesse cenário, destaca-se a importância dos mecanismos de *accountability* nas agências para promover a transparência, o acesso às informações e prestação de contas dos agentes públicos à sociedade.

Ao inserir na administração pública a *accountability* societal, a sociedade espera aperfeiçoar o controle sobre as decisões e ações públicas e aumentar a participação nas políticas públicas. Para Przeworski, Stokes e Manin (1999), a *accountability* pode interferir desde os resultados das ações dos agentes públicos até a de aplicação de sanções pela sociedade, a exemplo da punição nas urnas ao evitar uma reeleição. Stark e Bruszt (1998) acrescentaram ao conceito a responsabilidade política estendida ao longo de todo o período no qual o agente desempenha suas funções públicas, envolvendo uma pluralidade de atores dentro do Estado e na sociedade. Portanto, a ANEEL surgiu em um cenário que já exigia mais transparência e controle social sobre os atos da Administração Pública.

A Lei 9.427 de 1996, que instituiu a ANEEL, determina em seu artigo 2º que a Agência “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”. Com a implantação da agência reguladora surgiram novas perspectivas, a

preocupação deixou de ser apenas a prestação do serviço, mas a qualidade com que este serviço deve ser prestado ao cidadão. Ainda em sua lei de criação, o artigo 4º, parágrafo 1º, indica um diretor que “terá a incumbência de, na qualidade de ouvidor, zelar pela qualidade do serviço público de energia elétrica, receber, apurar e solucionar as reclamações dos usuários”.

O ato legislativo que a instituiu, Lei 9.427/1996, determinou em seu Artigo 4º, parágrafo 3º que o “processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, mediante iniciativa de projeto de lei ou, quando possível, por via administrativa, será precedido de audiência pública”. Assim, a ANEEL foi implantada com a função de dirimir conflitos, regular e fiscalizar o setor elétrico buscando harmonizar os interesses do poder público², agentes prestadores de serviço³ e sociedade⁴. E para ouvir todos os segmentos interessados nas regulamentações do setor elétrico, a Agência utiliza instrumentos como audiências e consultas públicas, ouvidoria setorial, conselho de consumidores, reuniões públicas da diretoria, agenda regulatória (AR) e análise do impacto regulatório (AIR).

Gráfico 1 – Instrumentos de participação pública da ANEEL



Fonte: elaborada pelo autor, dados da ANEEL⁵

² Poder Público: órgãos do executivo, judiciário e legislativo (federal, estadual e municipal).

³ Agentes: concessionários, permissionários e autorizados, comercializadores, associações de classes dos agentes.

⁴ Sociedade: consumidor, conselhos de consumidores de energia elétrica, associações (moradores, bairros, donas de casa, etc), órgãos de defesa do consumidor, entidades organizadas (sindicatos, federações, institutos).

⁵ Dados disponíveis no Regimento Interno da ANEEL e Caderno Temático elaborado pela ANEEL sobre Participação Pública. Disponíveis em <http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=50&idPerfil=3&idiomaAtual=0>, consultados em 19/6/2014.

É relevante conhecer esses instrumentos, uma vez que são canais disponíveis aos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica, e a toda a sociedade, para ampliar o debate e participar das decisões da Agência que resultarão na estruturação do setor elétrico. Tais mecanismos apresentam, em sua maioria, regras definidas em resoluções emitidas pela ANEEL.

O Órgão Regulador apresenta à sociedade a agenda regulatória indicativa (AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA, 2014) com a 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 ANEEL⁶.

Regulamentadas pela Resolução nº 483 (BRASIL, 2012), as audiências e consultas públicas são instrumentos de apoio ao processo decisório da ANEEL por meio de consulta à sociedade. O objetivo é 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 Análise do Impacto Regulatório - AIR é realizada previamente à expedição de ato normativo pela Agência. A Resolução nº 540 (BRASIL, 2013) define que:

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

O relatório de tal análise atribui previsibilidade e transparência à regulação e explica os fatores que motivaram a edição de um regulamento. 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 ANEEL⁷ durante o processo de consulta à sociedade.

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

⁶ http://www.aneel.gov.br/arquivos/HTML/agenda-regulatoria-2014-2015_2.html

⁷ http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/dspListaAudiencia.cfm?attAnoAud=2014&attAnoFasAud=2014&id_area=13

estudar o assunto e apresentá-lo aos demais diretores, juntamente com o seu parecer, e submetê-lo a votação em uma reunião pública. É necessária a maioria dos votos favoráveis para obter a aprovação do assunto em deliberação.

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. As regras para realização e participação estão definidas na Resolução nº 468 (BRASIL, 2011).

A ouvidoria setorial, prevista no regimento interno da Agência, tem a atribuição de dirimir conflitos no setor elétrico, mediante o registro e 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 são coordenados pela ANEEL, conforme determinado pelo artigo 4º do Decreto nº 2.335 (BRASIL, 1997). Essas instituições participativas representam os interesses coletivos dos consumidores de energia elétrica junto à Agência e às concessionárias de distribuição de energia elétrica.

2.2 Os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica no Brasil

Os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica são “órgãos 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”, conforme definido pela ANEEL na Resolução 451 (BRASIL, 2011).

Há um Conselho de Consumidores para cada concessionária de distribuição de energia elétrica, em um total de 63 instituições representativas (Conselhos) no Brasil. Os Conselhos estão geograficamente assim situados: 8 na região Norte, 11 na região Nordeste, 5 na região Centro-Oeste, 22 na região Sudeste e 17 na região Sul. Cada uma das 63 concessionárias de distribuição de energia elétrica fornece energia elétrica a consumidores localizados em uma área geográfica específica e distinta das demais, de acordo com o contrato de concessão firmado entre cada distribuidora de energia e a União, representada pela

ANEEL, para a exploração dos serviços públicos de energia. Os consumidores⁸ são classificados de acordo com o perfil do consumo de energia elétrica em cada unidade consumidora⁹ sob sua responsabilidade. De acordo com a Resolução Normativa da ANEEL 414 (BRASIL, 2010), Artigo 5º, as classes de consumo são residencial, industrial, comercial, rural, poder público, serviço público, iluminação pública e consumo próprio da distribuidora.

Os Conselhos de Consumidores são formados por representantes das cinco principais classes de consumo: residencial, rural, poder público, comercial e industrial. Atualmente, a participação do Instituto de Defesa do Consumidor -Procon¹⁰ é opcional, entretanto a maioria dos Conselhos, 44 de um total de 63, é integrado por essa instituição. Quando somadas as unidades consumidoras respectivas às cinco classes representadas pelos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica em todo o Brasil, ou seja, nas 63 áreas de concessão, essas instituições participativas representam 98% das unidades consumidoras do País, o que significa cerca de 70 milhões de unidades.

Os conselheiros são indicados por entidades representativas de cada uma das citadas classes de consumo. As entidades representativas são definidas pelos Conselhos vigentes com base em critérios que garantam a representatividade perante a classe de consumo na respectiva área de concessão. Definidas as entidades representativas, próximo ao final de cada mandato, os Conselheiros com mandatos vigentes devem convidá-las formalmente para que indiquem os novos conselheiros ou a recondução dos atuais para representar suas respectivas classes.

Assim, por exemplo, o representante da classe industrial pode ser indicado pela Federação da Indústria e o representante da classe comercial pode ser indicado pela Câmara de Dirigentes Lojistas correspondentes à área geográfica de atuação do Conselho. Cada classe de consumo deve ser representada por um conselheiro titular e um conselheiro suplente. É vedado o exercício da função de conselheiro às pessoas que mantenham vínculo trabalhista ou profissional com a distribuidora, seus respectivos cônjuges e parentes até 2º grau, bem como aos candidatos ou ocupantes de cargo público eletivo.

⁸ Pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, legalmente representada, que solicite o fornecimento, a contratação de energia ou o uso do sistema elétrico à distribuidora, assumindo as obrigações decorrentes deste atendimento à(s) sua(s) unidade(s) consumidora(s), segundo disposto nas normas e nos contratos. (Resolução Normativa da ANEEL 414/2010 –Artigo 2º)

⁹ Conjunto composto por instalações, equipamentos elétricos, condutores e acessórios, incluída a subestação, quando do fornecimento em tensão primária, caracterizado pelo recebimento de energia elétrica em apenas um ponto de entrega, com medição individualizada, correspondente a um único consumidor e localizado em uma mesma propriedade ou em propriedades contíguas. (Resolução Normativa da ANEEL 414/2010 - Artigo 2º)

¹⁰ Instituto de Defesa do Consumidor - Procon é uma instituição vinculada à Secretaria Nacional do Consumidor – Senacon do Ministério da Justiça. Entre suas atribuições estão normatizar e executar ações de defesa do consumidor; receber, analisar e encaminhar as reclamações, sugestões ou proposições apresentadas pelas entidades representativas da população e por consumidores individuais ou coletivos.

Os conselheiros titulares elegem um presidente e um vice-presidente para o Conselho, e cabe à distribuidora de energia elétrica indicar um representante titular e um suplente para a função de secretário-executivo para apoiar e acompanhar as ações do Conselho. A duração do mandato dos conselheiros é de dois anos, ficando a critério do Conselho a possibilidade de renovação, desde que obedecidas as normas regulamentares. Cada Conselho de consumidores de energia elétrica deve realizar no mínimo seis reuniões ordinárias anuais e as cópias das respectivas atas devem ser encaminhadas para a ANEEL. A representação no Conselho é de caráter voluntário e não enseja direito à remuneração.

Para o adequado desempenho das suas atribuições, a citada Resolução 451 (2011), em seu artigo 13, determina que os Conselhos devem conhecer e acompanhar a evolução da legislação e da regulamentação do setor de energia elétrica, promover o debate e propor soluções para assuntos que envolvam a coletividade de uma ou mais classes de consumo. O artigo 14, do mesmo ato normativo, atribui às distribuidoras de energia elétrica a obrigação de cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares referentes aos Conselhos, responsabilizarem-se pelas atribuições do secretário-executivo, garantirem a colaboração de todas as suas unidades no sentido de fornecerem as informações que possibilitem aos conselheiros a apresentação de propostas sobre assuntos ligados ao serviço de energia elétrica e a adotarem medidas cabíveis para a solução de eventuais problemas identificados.

Os Conselhos podem potencializar a igualdade política entre os cidadãos e a Administração Pública ao ampliar suas oportunidades de influenciar, de modo continuado, a formação de agendas e de prioridade para a ação pública. Segundo Sen (1999) é muito importante que no plano da política, da economia e da sociedade, seja garantida aos cidadãos a possibilidade do desenvolvimento de capacidades que permitam a sua intervenção na ordem política e social. O grande desafio da democracia brasileira pós 88 é de pensar qual a combinação adequada entre instituições e condições para garantir a tradução dos direitos da sociedade e das preferências dos diferentes atores políticos em capacidade do exercício efetivo do seu status de cidadão.

De acordo com Anastasia e Inácio (2006), dentro desse cenário, a dinâmica dos Conselhos pode afetar o funcionamento do Estado. A representatividade dessas instituições é imprescindível para garantir a igualdade política em uma sociedade tão assimétrica. Esses mecanismos de participação podem auxiliar na adaptação de políticas públicas e ações de Governo. A deliberação, ao envolver a participação social, permite observar as preferências e nortear as prioridades nas escolhas públicas, mitigando os limites do mecanismo eleitoral para instruir as decisões em contextos decisórios contínuos.

Os resultados da efetiva democracia dependem também das capacidades institucionais do Estado para adaptar suas condições no exercício de suas atribuições por meio da interação entre os agentes públicos, os Conselhos e cidadãos, resultado de um marco regulatório da gestão pública. Assim, é possível verificar avanços significativos no diálogo entre movimentos da sociedade civil e agentes públicos nos espaços dos Conselhos e outras arenas participativas. Entretanto, essa interação necessita de ajustes e avanços para fortalecer os instrumentos de interação do entre o Estado e a sociedade.

2.2.1 Revisão do ato normativo sobre os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica

A Lei nº 8.631 (BRASIL, 1993) determinou, em seu artigo 13, que as concessionárias de serviço público criassem, no âmbito de sua área de concessão, os Conselhos de Consumidores. O Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997, em seu artigo 4º, definiu que competia à ANEEL estimular a organização dos Conselhos de Consumidores.

Para cumprir o seu papel, em 2000 a ANEEL editou a Resolução nº 138 (BRASIL, 2000), estabelecendo as condições gerais para a formação, funcionamento e operacionalização dos Conselhos de Consumidores. E, em 2011, devido às mudanças da legislação setorial e a experiência ao longo dos últimos dez anos, a Autarquia reviu o ato normativo inicial que regulamentava os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica (Resolução Normativa nº 138/2000).

O objetivo foi criar condições para que tais Conselhos atuassem conforme sua atribuição legal, mantendo o seu caráter consultivo e reforçando a representatividade de todas as classes de consumo que o compõem. A composição dos Conselhos é estratégica para o fortalecimento e da democracia, uma vez que insere no debate, com o mesmo grau de empoderamento, as distintas classes de consumo.

A revisão promoveu alterações significativas nos dispositivos da norma, culminando na emissão da Resolução nº 451 (BRASIL, 2011), ora vigente. Com as mudanças, os Conselhos obtiveram autonomia perante as distribuidoras de energia elétrica e passaram a contar com mecanismos de planejamento das atividades e de prestação de contas.

Entre as importantes alterações há destaque para a definição da obrigatoriedade da instituição dos Conselhos apenas nas concessionárias de distribuição¹¹, desobrigando as

¹¹ Concessionária de distribuição: agente titular de concessão federal para explorar a prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica em determinada área geográfica.

permissionárias de distribuição¹², normalmente de menor porte e originadas do sistema de cooperativismo. Em referência à representatividade das classes de consumo, a resolução aprovada estabelece que a competência para indicar as entidades representativas deixa de ser da distribuidora e passa a ser do Conselho. Essas entidades deverão ser definidas com base em critérios que garantam a representatividade perante a classe de consumo na respectiva área de concessão.

Outra mudança refere-se à participação dos órgãos de defesa do consumidor no Conselho, que estava prevista de forma compulsória na Resolução nº 138/2000, que passou a ser uma prerrogativa do Conselho, mediante convite e de acordo com o Regimento Interno de cada Conselho.

Um dos aspectos de grande relevância na revisão da norma refere-se à autonomia financeira dos Conselhos, que passou a ser garantida por meio de um repasse anual de recursos para manutenção de suas atividades. O recurso passou a compor a tarifa de energia elétrica e o recolhimento efetuado por meio da conta de luz. A utilização do montante monetário só é autorizada para os gastos considerados elegíveis e com limite pré-definido. O repasse financeiro é calculado com base em uma fórmula que considera as principais características da concessão: o número de consumidores, o número de municípios atendidos e a área territorial da concessão, limitado a um valor equivalente a 1% da Parcela B¹³ da receita da distribuidora de energia elétrica, de modo a não impactar significativamente as tarifas das concessionárias de distribuição de menor porte. Os valores correspondentes a cada Conselho de Consumidores estão definidos no anexo da Resolução nº 451 (BRASIL, 2011), os quais são atualizados anualmente com base no IGP-M e podem, a qualquer tempo, ser reavaliados pela ANEEL.

2.3 A participação dos Conselhos de Consumidores nos processos consulta à sociedade realizados pela ANEEL

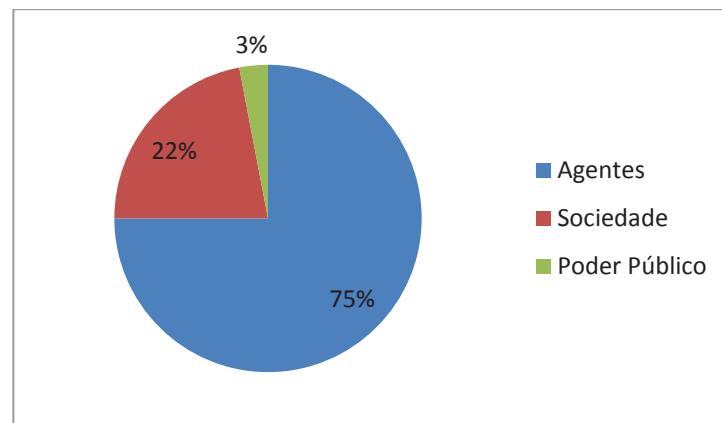
Embora a o Órgão Regulador tenha implantado instrumentos de diálogo e regulamentado os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica, os dados disponíveis na

¹² Permissionária de distribuição: cooperativa de eletrificação rural que tem a permissão da União para distribuir energia elétrica para uso privativo de seus associados.

¹³ A tarifa de energia de cada distribuidora é composta por duas parcelas: A e B. A Parcela A é composta pelos custos de compra da energia elétrica para atender seu mercado, o valor da transmissão dessa energia do gerador à área da distribuidora, além dos encargos setoriais. A Parcela B é composta basicamente pelos custos operacionais, investimentos realizados, cota de depreciação dos ativos e remuneração regulatória. Sobre o total, ainda são acrescidos os tributos estadual e federais, ICMS e PIS/Cofins respectivamente.

ANEEL¹⁴ demonstram não haver uma participação muito ativa da sociedade nas ações da Agência, pois o envio de contribuições em audiências ou consultas públicas realizadas pela Autarquia é majoritariamente de agentes prestadores de serviços ou de suas associações. Segundo dados da Agência, os agentes representam 75% dos contribuintes, enquanto a sociedade representa 22% e o poder público apenas 3%. A ANEEL recebe anualmente cerca de mil contribuições por escrito. Para ilustrar os números citados, a Agência recebeu, em 2013, contribuições por escrito de 1.125 contribuintes, sendo 841 representantes dos agentes, 248 da sociedade e 36 do Poder Público.

Gráfico 2 – Público participante das audiências e consultas públicas realizadas pela ANEEL



Fonte: elaborada pelo autor, dados da ANEEL¹⁵

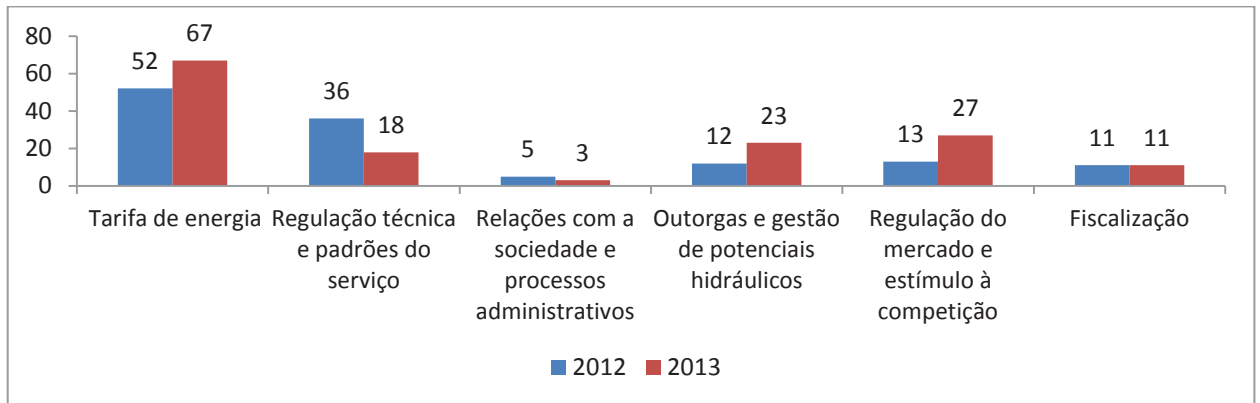
No ano de 2012 a ANEEL realizou 124 audiências e consultas públicas à sociedade, sendo 52 processos sobre tarifa, 36 sobre regulação técnica, 13 sobre regulação do mercado, 12 sobre outorgas, 11 sobre fiscalização e 5 sobre relações com a sociedade.

Em 2013, foram realizadas 149 audiências e consultas, sendo 67 processos de consulta sobre tarifa, 18 sobre regulação técnica, 27 sobre regulação do mercado, 23 sobre outorgas, 11 sobre fiscalização e 3 sobre relações com a sociedade.

Gráfico 3 – Temas debatidos com a sociedade – 2012 e 2013

¹⁴Página eletrônica da ANEEL www.aneel.gov.br na área "Espaço do Consumidor", menu Audiências/Consultas, item Audiências

¹⁵ Dados disponíveis no site da ANEEL (<http://www.aneel.gov.br>), área "Espaço do Consumidor", no menu Audiências/Consultas, consultados em 5/9/2014.



Fonte: elaborada pelo autor, dados da ANEEL¹⁶

2.3.1 A análise da participação dos Conselhos no período de 2012 a 2013

Os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica compõem o segmento sociedade (que correspondem a 22% das contribuições recebidas pela Agência), mas ao destacar a participação desses Conselhos nos processos de consulta à sociedade realizados pela Agência, observa-se que as entidades representativas correspondem a 2% dos contribuintes. Nesse cenário que indica a baixa expressividade dos Conselhos nas audiências e consultas públicas instauradas pelo Regulador, verifica-se a influência dos temas em debates realizados pela Autarquia na participação dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica, levando em consideração os diversos assuntos envolvidos, a crescimento da participação dessas entidades participativas e o investimento em treinamentos e consultorias para se preparem para as discussões.

Em referência ao aperfeiçoamento do conhecimento dos conselheiros a cerca do setor elétrico para participar dos debates públicos realizados no âmbito das audiências e consultas públicas, foram identificadas ações voltadas para o treinamento dos membros dos Conselhos e contratação de consultorias.

Nesse sentido, A ANEEL realizou encontros técnicos e treinamentos com os conselheiros para ampliar a representatividade dos consumidores de energia elétrica nos processos de consultas à sociedade, de forma a preparar os atores sociais para o debate e criar oportunidades de influenciar, de modo continuado, a formação da agenda regulatória e de prioridade para a ação pública. Foram realizados entre 2012 e 2013 nove eventos para capacitar os representantes dos consumidores para as discussões sobre o setor elétrico. Durante os encontros foram debatidos assuntos como eficiência energética, programa Luz

¹⁶ Dados disponíveis no site da ANEEL (<http://www.aneel.gov.br>), área “Espaço do Consumidor”, no menu Audiências/Consultas, consultados em 5/9/2014.

para Todos, direitos e deveres dos consumidores, metodologia para definir a tarifa de energia, bandeiras tarifárias¹⁷, irrigação, microgeração¹⁸, iluminação pública, perdas não técnicas¹⁹ e qualidade do fornecimento de energia, fiscalização e outorgas para empreendimentos de geração e transmissão de energia elétrica.

Ao verificar as prestações de contas dos Conselhos de consumidores de energia elétrica, é possível verificar, nos dois últimos anos, o percentual do recurso orçamentário destinado pelos Conselhos às consultorias. Em 2012, os Conselhos, em conjunto, utilizaram quase R\$ 2 milhões. Deste montante, 5% (cerca de R\$ 105,9 mil), foram destinados para contratação de treinamentos e consultorias. Em 2013, 10 % (cerca de R\$ 254 mil), foram destinados aos treinamentos e consultorias, de um total de R\$ 2,5 milhões utilizados por essas entidades participativas. A parcela restante dos recursos foi utilizada para realizar reuniões dos Conselhos, participar de eventos, custear serviços administrativos, obter material técnico e divulgar a entidade participativa em sua área de atuação. Na questão relacionada às instituições participativas, segundo Anastasia e Inácio (2013), é preciso avaliar a capacidade de produzir e promover a educação com o objetivo produzir capacidades para influir nos processos decisórios da Administração pública.

Tabela 1 – Recursos financeiros utilizados pelos Conselhos de consumidores – 2012/2013

Atividades	2012	2013
Reuniões do Conselho	217.501,35	296.769,57
Atividades fora da área de Concessão	939.360,50	1.255.614,12
Eventos na área de Concessão	328.909,89	308.538,86
Serviços Administrativos	184.624,41	108.863,43
Treinamentos e Consultorias	105.978,56	254.083,13
Material de Informação e Consulta	320,00	1.256,84
Divulgação do Conselho	207.059,28	364.568,08
TOTAL	1.983.753,99	2.589.694,03

¹⁷ O Sistema de Bandeiras Tarifárias é composto por bandeiras verde, amarela e vermelha que indicam se a energia custará mais ou menos, em função das condições de geração de eletricidade. Atualmente o sistema está em fase de teste, em caráter educativo, no site da ANEEL (www.aneel.gov.br). A bandeira verde indica condições favoráveis de geração de energia. A tarifa não sofre nenhum acréscimo. A bandeira amarela indica condições de geração menos favoráveis e a tarifa sofre acréscimo de R\$ 1,50 para cada 100 quilowatt-hora (kWh) consumidos. A bandeira vermelha indica condições mais custosas de geração e a tarifa sobre acréscimo de R\$ 3,00 para cada 100 kWh consumidos.

¹⁸ Central geradora de energia elétrica, com potência instalada menor ou igual a 100 kW e que utilize fontes com base em energia hidráulica, solar, eólica, biomassa ou cogeração qualificada, conforme regulamentação da ANEEL, conectada na rede de distribuição por meio de instalações de unidades consumidoras.

¹⁹ Perdas associadas à distribuição de energia elétrica, tais como furtos de energia, erros de medição, erros no processo de faturamento, unidades consumidoras sem equipamento de medição, dentre outros.

Fonte: elaborada pelo autor, dados da ANEEL²⁰

A participação dos Conselhos nas audiências e consultas públicas aumentou no período em questão. Dos 124 processos de consulta à sociedade abertos em 2012, oito receberam contribuições de dez Conselhos (entre os 63 Conselhos existentes). Isso significa que, neste ano, 16% dos Conselhos existentes participaram das audiências e consultas públicas. Os Conselhos participantes enviaram contribuições para 6% das audiências e consultas públicas realizadas pelo Órgão Regulador. Em 2013, das 149 audiências e consultas iniciadas, 22 contaram com a participação de vinte Conselhos (entre os 63 Conselhos existentes). Ou seja, 32% dos Conselhos existentes participaram dos debates promovidos pela ANEEL. Os Conselhos participantes enviaram contribuições para 16% das audiências e consultas públicas realizadas no ano. Para o cálculo, foram desconsideradas as repetições dos Conselhos participantes.

Tabela 2 – Participação dos Conselhos de Consumidores por tema – 2012

Tema	Nº de audiências e consultas sobre o tema	Nº de audiências e consultas com participação dos Agentes ou Poder Público	Nº de audiências e consultas com participação dos Conselhos	Conselhos participantes entre os 63 existentes
Tarifa de energia	52	45	6	Coelce, Celtins, Eletropaulo, CEB, Cemig, Escelsa, Light, DME, Enersul.
Regulação técnica e padrões do serviço	36	36	2	Cemat, CEB
Regulação do mercado e estímulo à competição	13	13	0	-
Outorgas e gestão de potenciais hidráulicos	12	12	0	-

²⁰ Dados disponíveis no site da ANEEL (<http://www.aneel.gov.br>), área “Espaço do Consumidor”, no menu no menu Conselhos de Consumidores e nos ofícios referentes à prestação de contas anual enviados pelos Conselhos à Agência, consultados em 5/9/2014.

Fiscalização	11	11	0	-
Relações com a sociedade e processos administrativos	5	5	0	-
Total	124	117	8	10

Fonte: elaborada pelo autor, dados da ANEEL²¹

Tabela 3 – Participação dos Conselhos de Consumidores por tema – 2013

Tema	Nº de audiências e consultas sobre o tema	Nº de audiências e consultas com participação dos Agentes e/ou Poder Público	Nº de audiências e consultas com participação dos Conselhos	Conselhos participantes entre os 63 existentes
Tarifa de energia	37	36	19	Cemat, Cemig, CPFL Paulista, Enersul, AES Sul, Coelba, Celpe, Cosern, Ampla, RGE, Demei, Eletrocar, Eletrobrás Piauí, Light, Eletrobrás Amazonas Energia, CPFL Piratininga, Bandeirante Energia, Celpa.
Regulação técnica e padrões do serviço	18	18	4	Cemat, Enersul, Cemig, Eletrobrás Roraima, CPFL Paulista, Cetins.
Regulação do mercado e estímulo à competição	27	27	0	-
Outorgas e gestão de potenciais	23	23	0	-

²¹ Dados disponíveis no site da ANEEL (<http://www.aneel.gov.br>), área “Espaço do Consumidor”, no menu Audiências/Consultas, consultados em 5/9/2014.

hidráulicos				
Fiscalização	11	11	0	-
Relações com a sociedade e processos administrativos	3	3	1	Cemig
Total	149	148	22	20

Fonte: elaborada pelo autor, dados da ANEEL²²

Os números apresentados demonstram aumento da participação dos conselhos nas audiências e consultas públicas realizadas pela ANEEL e comprovam que a participação no debate permanece direcionada para os mesmos temas. De acordo com os seis temas apresentados acima, observa-se que no primeiro ano os Conselhos enviaram contribuições somente para os assuntos referentes à tarifa e regulação técnica. No segundo, as sugestões dos Conselhos foram dirigidas para os temas tarifa, regulação técnica e relações com a sociedade. Os demais assuntos não receberam contribuições dos Conselhos.

No caso da tarifa, os principais assuntos abordados foram revisões tarifárias das concessionárias de distribuição de energia, pré e pós-pagamento de energia, tarifa branca²³. Para a regulação técnica e padrões do serviço foram abordados assuntos como iluminação pública, medição do consumo de energia, eficiência energética e indicadores coletivos que medem a continuidade do fornecimento de energia elétrica (DEC e FEC)²⁴. Em relações com a sociedade e processos administrativos tivemos contribuição apenas para o assunto agenda regulatória. Portanto, os temas ligados à tarifa e à qualidade do fornecimento de energia elétrica geram mais participação dos Conselhos.

²² Dados disponíveis no site da ANEEL (<http://www.aneel.gov.br>), área “Espaço do Consumidor”, no menu Audiências/Consultas, consultados em 5/9/2014.

²³ A modalidade tarifária horária branca é destinada à aplicação em unidades consumidoras residenciais, na qual prevê tarifas diferenciadas de consumo de energia elétrica de acordo com as horas de utilização do dia.

²⁴ DEC (Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora) mede o tempo que um consumidor fica sem o serviço de energia elétrica no período de um ano. FEC (Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora) mede a frequência que o consumidor teve o serviço interrompido no período de um ano. Os indicadores médios são utilizados para mensurar a qualidade do serviço do fornecimento de energia elétrica para unidades consumidoras agrupadas em áreas geográficas, denominadas conjuntos de unidades consumidoras.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica exercem, de acordo com o ato normativo que os regulamenta (RESOLUÇÃO 451/2011), a função de examinar questões ligadas ao fornecimento de energia elétrica como tarifas e adequação dos serviços prestados ao consumidor final. Essas instituições representam os interesses coletivos dos consumidores junto à ANEEL e às distribuidoras de energia elétrica

Para cumprir o seu papel, essas instituições participam, entre outras ações, das audiências e consultas públicas realizadas pela ANEEL de forma a contribuir para o processo de formulação democrática da legislação para o setor elétrico. No período analisado, 2012 e 2013, os Conselhos de Consumidores do setor elétrico dobraram o valor do investimento em consultorias, participaram de nove treinamentos ofertados pela ANEEL e dobraram o número de Conselhos participantes e contribuições enviadas à Agência por meio dos processos de consulta à sociedade.

Os Conselhos, segundo Almeida e Tagiba (2012), fomentam importante aprendizado de convivência democrática, tanto para os atores da sociedade quanto ao Estado, na medida em que exige do Estado publicidade de seus atos e clareza dos motivos que levam às suas decisões, cobra da sociedade a qualificação para a participação, ampliação do conhecimento do funcionamento da máquina pública e construção de novos referenciais para equilibrar a defesa dos interesses privados e corporativos com reconhecimento do caráter coletivo dos direitos implicados.

A análise dos dados evidenciou que a participação dos Conselhos nos debates promovidos pela Autarquia é influenciada pelo tema em discussão. Neste caso, os representantes dos consumidores no setor elétrico têm interesse em debater assuntos ligados à tarifa e à qualidade do fornecimento de energia elétrica. Temas técnicos como comercialização de energia ou outorgas para exploração dos serviços de geração ou transmissão de energia elétrica não obtêm contribuições destas instituições participativas.

Entretanto, há aspectos externos à ANEEL que também impactam na atuação dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica, a exemplo da heterogeneidade de interesses canalizados por estas instituições. As autoras reconhecem que os atores da sociedade civil não são portadores de racionalidade imparcial que internalizam o interesse público, mas portadores de concepções parciais do que deve ser o bem comum, muitas vezes conflitantes entre elas, conforme observado nos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica,

constituídos por cinco classes distintas e que defendem os interesses das organizações que os indicaram. Nesse sentido, é importante implantar iniciativas que possibilitem a apropriação dos Conselhos pela sociedade. A legitimidade e qualidade da representação dos Conselhos nos processos participativos da ANEEL, especialmente audiências e consultas públicas, requer o envolvimento da sociedade para apontar para os conselheiros as prioridades e necessidades coletivas.

Assim, ao entender que os temas influenciam a participação dos Conselhos nos processos de consulta à sociedade promovidos pela Agência, foi possível verificar avanços no diálogo entre os representantes dos consumidores de energia elétrica e a ANEEL. As análises demonstraram não ocorrer desinteresse dos conselheiros pelo debate acerca do setor elétrico, mas a concentração de esforços em assuntos específicos (tarifa e qualidade do fornecimento de energia elétrica). Ao identificar o número de contribuições recebidas pela Agência e de Conselhos participantes, foi possível perceber o aumento da participação dos Conselhos nas audiências e consultas públicas promovidas pela autarquia. Entretanto, esse intercâmbio necessita de ajustes e avanços para fortalecer os instrumentos de interação entre a Autarquia e os representantes dos consumidores. Os agentes públicos devem estar em permanente interação com os cidadãos para ampliar sua base informacional de forma fiscalizar e direcionar os atos da Administração Pública na implantação de políticas públicas e atos regulamentares.

Os resultados desse trabalho podem ser explorados em estudos futuros, por meio de entrevistas com os conselheiros, para identificar com mais profundidade os fatores que influenciam a escolha do tema a partir da percepção dos próprios conselheiros. Em complemento a essa análise futura, poderá ser verificado o grau de aproveitamento das contribuições recebidas dos Conselhos pela ANEEL, através de exames dos relatórios de análises de contribuições publicados pela Autarquia em sua página eletrônica, de forma a perceber a amplitude da participação efetiva dos Conselhos na construção da legislação para o setor elétrico. Para complementar o estudo, pode-se examinar os canais de comunicação entre os Conselhos e a sociedade de maneira a verificar a devolutiva dessas entidades representativas para seus representados.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Agenda Regulatória Indicativa da ANEEL – biênio 2014/2015**. Disponível em http://www.aneel.gov.br/arquivos/HTML/agenda-regulatoria-2014-2015_2.html. Acesso em 20 jun. 2014.

ALMEIDA, Carla. CUNHA, Eleonora Schettini . **A produção de conhecimento sobre os conselhos de políticas: alguns desafios metodológicos**. In: Leonardo Avritzer; Eduardo Moreira da Silva. (Org.). Metodologias e Participação. 1ª ed. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2009.

ALMEIDA, Carla. TAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob crivo da política: balanços e perspectivas**. São Paulo, 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n109/a05n109.pdf>. Acesso em 18 jun.2014.

AMARAL, Gardel. **O conceito do orçamento participativo e a possibilidade de implantação na Comissão Mista de Orçamento**. Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/studos/artigos/antes-de-005/Artigo210.pdf>>. Acesso em 7/10/2013.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. **Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades**. In: Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Módulo II Instituições Políticas, Participação e Processos de Globalização. UFMG, Belo Horizonte, 2013.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2012.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Revista de Ciências Sociais**, n. 3, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 11ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto promulgado em 5 de outubro de 1988 Disponível em http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf. Acesso em 18 jun. 2014.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7out. 1997. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2335.htm. Acesso em 19 jun. 2014.

BRASIL. Decreto nº 915, de 6 de setembro de 1993. Autoriza a formação de consórcios para geração de energia elétrica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8set. 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0915.htm. Acesso em 19 jun. 2014.

BRASIL. Lei 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 dez. 1996. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9427cons.htm . Acesso em 19 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 abr. 1990. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm. Acesso em 18 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993. Dispõe sobre a fixação dos níveis das tarifas para o serviço público de energia elétrica, extingue o regime de remuneração garantida e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 abr. 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8631.htm . Acesso em 20 jun. 2014.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. **Câmara da Reforma do Estado**, Brasília, nov. 1995. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=25&ler=t524>. Acesso em 5 ago. 2014.

BRASIL. Resolução Normativa 468, de 6 de dezembro de 2011. Aprova a revisão da Norma de Organização ANEEL nº 18, que trata dos procedimentos gerais referentes às Reuniões Deliberativas Públicas da Diretoria da ANEEL. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 dez. 2011. Disponível em <http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2011468.pdf>. Acesso em 21 jun. 2014.

BRASIL. Resolução Normativa nº 138, de 10 de maio 2000. Estabelece as condições gerais para a formação, funcionamento e operacionalização dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 mai. 2000. Disponível em <http://www.aneel.gov.br/cedoc/res2000138.pdf>. Acesso em 20 jun. 2014.

BRASIL. Resolução Normativa nº 414, de 9 de setembro de 2010. Estabelece as condições de fornecimento de energia elétrica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 set. 2010. Disponível em <http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2010414comp.pdf>. Acesso em 5 ago. 2014.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 out. 2011. Disponível em <http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2011451.pdf>. Acesso em 5 ago. 2014.

BRASIL. Resolução Normativa nº 483, de 17 de abril de 2012. Regulamenta as audiências e consultas públicas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 abr. 2012. Disponível em <http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2012483.pdf>. Acesso em 20 jun. 2014.

BRASIL. Resolução Normativa nº 540, de 12 de março de 2013. Dispõe sobre a realização da análise do impacto regulatório – AIR no âmbito da Agência. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 abr. 2013. Disponível em <http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2013540.pdf>. Acesso em 20 jun. 2014.

BRASIL. Resolução Normativa 468, de 6 de dezembro de 2011. Aprova a revisão da Norma de Organização ANEEL nº 18, que trata dos procedimentos gerais referentes às Reuniões

Deliberativas Públicas da Diretoria da ANEEL. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26dez. 2011. Disponível em <http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2011468.pdf>. Acesso em 21 jun. 2014.

Caderno Temático ANEEL: Participação Pública. Brasília: ANEEL, 2013.

CARVALHO, Maria do Carmo A. **A. Participação Social no Brasil Hoje**. Paper .Instituto Pólis. 1998.

CONFÚCIO. **Frases de Confúcio**. Disponível em: http://www.frazz.com.br/frase/confucio/conte_me_e_eu_esqueco_mestre_me_e_eu_ap/114375. Acesso em: 24 set. 2014.

FARIA, Claudia F. **Da constituição do interesse público à busca da justiça social: uma análise das dinâmicas participativas nas conferências municipais, estaduais e nacionais de políticas públicas**. In: Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Módulo I Democracia e Participação. UFMG, Belo Horizonte, 2013.

FARIA, Claudia Feres. RIBEIRO, Uriella Coelho. **Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas?** In: Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Módulo I Democracia e Participação. UFMG, Belo Horizonte, 2013.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. Cortez Editora, São Paulo, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado**. Em Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira (orgs.). São Paulo, Pólis, 2000.

KELSEN, Hans. **A Democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

LAVALLE, Adrian G. CASTELLO, Graziela. **Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability: Cidade do México e São Paulo**. In: Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Módulo II Instituições Políticas, Participação e Processos de Globalização. UFMG, Belo Horizonte, 2013.

LAVALLE, Adrian G. HOUTZAGER, Peter P. CASTELLO, Graziela. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. Lua Nova: São Paulo, 2006.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, 1998.

PACHECO, R. S. **Agências reguladoras na infraestrutura e na área social no Brasil: gênese e indistínções**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 28., Caxambu, 2004. Anais... Caxambu: Anpocs, 2004.

PETINELLI, Viviane. Oficina sobre metodologia científica. In: Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. 1º Encontro Nacional do Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. UFMG, Belo Horizonte, 2014.

Portal da Agência Nacional de Energia Elétrica. Disponível em . Acesso em 18 jun. 2014.

Portal da Secretaria Nacional de Articulação Social. Disponível em:
<http://www.secretariageral.gov.br/art_social>. Acessado em: 12 out. 2013.

PRUD'HOMME, Remy. **The dangers of decentralization**. World Bank Research Observer, 1995.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. C.; MANIN, Bernard. (Orgs.). **Democracia, accountability e representação**. New York, 1999.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e Mercado: reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

REZENDE, Flávio. **A Reforma do Estado em perspectiva comparada**. Brasília: Seges, 2002.

ROUSSEAU, Jean. J. . **O Contrato Social e outros escritos**. 14ª ed., S. Paulo: Cultrix, 2002.

SANTOS, Boaventura S.; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. In: Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Módulo I Democracia e Participação. UFMG, Belo Horizonte, 2013.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1984.

SOUZA, Marilda B. M.. **Manual para apresentação do trabalho acadêmico e técnico-científico**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010, 2ª ed.

STARK, David; BRUSZT, Laszlo. **Postsocialist Pathways. Transforming Politics and Property in East Central Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

TATAGIBA, L. **Institucionalização da participação: os conselhos municipais depolíticas públicas na cidade de São Paulo**. In: AVRITZER, L. (Ed.). A participação em São Paulo. São Paulo/SP: UNESP, 2004.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Movimentos Sociais e Conselhos**. Cadernos ABONG, nº7, julho de 1996.

Anexo I – Concessionárias de distribuição de energia elétrica do Brasil e número de unidades consumidoras atendidas

Unidades consumidoras	Distribuidoras
7.718.100	Companhia Energética de Minas Gerais S.A. (Cemig-D)
6.654.306	AES Eletropaulo
5.363.881	Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (Coelba)
4.181.493	Companhia Paranaense de Energia (Copel-Dis)
3.951.978	CPFL Paulista
3.657.564	Light Serviços de Eletricidade S.A.
3.330.680	Companhia Energética de Pernambuco (Celpe)
3.188.578	Companhia Energética do Ceará (Coelce)
2.614.462	Celg Distribuição S.A. (Celg-D)
2.589.416	Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. (Celesc-Dis)
2.487.311	Ampla Energia e Serviços S.A.
2.372.549	Elektro Eletricidade e Serviços S.A.
2.125.953	Companhia Energética do Maranhão (Cemar)
2.030.522	Centrais Elétricas do Pará S.A. (Celpa)
1.665.973	EDP Bandeirante
1.573.211	Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica (CEEE-D)
1.543.742	CPFL Piratininga
1.378.866	EDP Escelsa
1.372.656	Rio Grande Energia S.A. (RGE)
1.270.321	AES Sul Distribuidora Gaúcha de Energia S.A.
1.264.817	Energisa Paraíba Distribuidora de Energia S.A. (EPB)
1.243.620	Companhia Energética do Rio Grande do Norte (Cosern)
1.219.251	Centrais Elétricas Matogrossenses S.A. (Cemat)
1.097.552	Eletrobras Distribuição Piauí
981.454	Eletrobras Distribuição Alagoas

947.326	CEB Distribuição S.A. (CEB-Dis)
904.638	Empresa Energética de Mato Grosso do Sul S.A. (Enersul)
779.738	Eletrobras Amazonas Energia
680.233	Energisa Sergipe Distribuidora de Energia S.A. (ESE)
564.891	Eletrobras Distribuição Rondônia
524.413	Companhia de Energia Elétrica do Estado do Tocantins (Celtins)
415.438	Energisa Minas Gerais Distribuidora de Energia S.A. (EMG)
231.142	Eletrobras Distribuição Acre
227.187	Caiuá Distribuição de Energia S.A. (Caiuá-D)
195.507	CPFL Santa Cruz
187.570	Energisa Borborema Distribuidora de Energia S.A. (EBO)
182.090	Companhia de Eletricidade do Amapá (CEA)
170.973	Empresa de Distribuição de Energia Elétrica Vale Paranapanema S.A.
141.583	Empresa Elétrica Bragantina S.A.
132.199	Companhia Sul Sergipana de Eletricidade (Sulgipe)
108.167	Companhia Nacional de Energia Elétrica (CNEE)
100.056	Empresa Luz e Força Santa Maria S.A. (ELFSM)
98.356	Energisa Nova Friburgo Distribuidora de Energia S.A. (ENF)
97.203	Eletrobras Distribuição Roraima
79.038	CPFL Sul Paulista
69.981	DME Distribuição S.A. (DMED)
54.356	CPFL Leste Paulista
54.215	Companhia Força e Luz do Oeste (CFLO)
45.596	Companhia Campolarguense de Energia (Cocel)
43.544	CPFL Mococa
36.980	Companhia Energética de Roraima (Cerr)
36.480	CPFL Jaguari
34.999	Centrais Elétricas de Carazinho S.A. (Eletrocar)
34.798	Cooperativa Aliança (Cooperaliança)

33.263	Companhia Hidroelétrica São Patrício (Chesp)
32.129	Iguaçu Distribuidora de Energia Elétrica Ltda. (Ienergia)
30.218	Departamento Municipal de Energia Elétrica de Ijuí (Demei)
16.804	Hidroelétrica Panambi S.A. (Hidropan)
14.835	Nova Palma Energia
10.234	Muxfeldt, Marin & Cia. Ltda. (Mux Energia)
6.953	Força e Luz Coronel Vivida Ltda. (Forcel)
6.278	Empresa Força e Luz de Urussanga Ltda. (Eflul)
2.806	Empresa Força e Luz João Cesa Ltda (EFLJC)
74.210.473	Brasil

Anexo II – Concessionárias/Conselhos de distribuição de energia elétrica por região

Região	UC*	%	Nº Distribuidoras	Distribuidoras
Norte	4.446.979	6,0	8	CEA, Celpa, Celtins, Cerr, Eletrobras Amazonas Energia, Eletrobras distribuição Rondonia e Eletrobras Distribuição Roraima
Nordeste	19.596.537	26,4	11	Celpe, Cemar, Coelba, Coelce, Cosern, Eletrobras Distribuição Alagoas, Eletrobras Distribuição Piauí, Energisa Borborema, Energisa Paraíba, Energisa Sergipe e Sulgipe
Centro-Oeste	5.718.940	7,7	5	CEB-Dis, Celg-D, Cemat, Chesp e Enersul
Sudeste	33.171.055	44,7	22	AES Eletropaulo, Ampla, Caiuá-D, CNEE, CPFL Jaguari, CPFL Leste Paulista, CPFL Mococa, CPFL Paulista, CPFL Piratininga, CPFL Santa Cruz, CPFL Sul Paulista, DMED, EDP Bandeirante, EDP Ecelsa, Vale Paranapanema, Bragantina, Elektro, ELFSM, EMG, ENF e Light
Sul	11.276.962	15,2	17	AES Sul, Celesc-Dis, CFLO, Cocel, Cooperaliança, Copel-Dis, Demei, EFLJC, Eflul, Eletrocar, Forcel, Hidropan, Ienergia, Mux Energia, Nova Palma Energia, RGE
Total	74.210.473	100	63	-

*Unidades consumidoras

**Anexo III - Limites de repasses anuais aos conselhos de Consumidores de Energia Elétrica –
Resolução Normativa 451/2011**

Conselho de Consumidores da Distribuidora	(R\$)
AES SUL	104.186,26
AMPLA	109.337,29
BANDEIRANTE	94.910,57
CAIUÁ-D	62.987,07
CEA	71.553,79
CEB-DIS	81.837,45
CEEE-D	104.813,10
CELESC-DIS	120.665,83
CELG-D	128.737,34
CELPA	133.101,88
CELPE	124.643,96
CELTINS	95.670,46
CEMAR	123.006,76
CEMAT	120.374,82
CEMIG-D	167.315,19
CERR	22.020,12
CFLO - Oeste	40.461,27
CHESP	37.132,43
CNEE - Nacional	51.127,30
COCEL	38.106,40
COELBA	152.423,01
COELCE	125.243,36
COOPERALIANÇA	34.725,32
COPEL-DIS	138.333,76
COSERN	101.418,69
CPFL Jaguari	34.350,05
CPFL Leste Paulista	42.206,53
CPFL Mococa	38.809,46
CPFL Paulista	128.474,74
CPFL Piratininga	91.844,72

CPFL Santa Cruz	61.818,11
CPFL Sul Paulista	46.348,25
DEMEI - Ijuí	32.002,22
DMEPC - Poços de Caldas	41.991,57
EBO - Energisa Borborema	55.366,80
EDEVP - Vale Paranapanema S.A.	60.229,87
EEB - Bragantina S.A.	53.500,48
EFLJC - João Cesa Ltda.	12.212,11
EFLUL - Urussanga Ltda.	18.859,89
ELEKTRO	121.089,57
ELETOBRÁS AMAZONAS ENERGIA	116.864,48
ELETOBRÁS DISTRIBUIÇÃO ACRE	75.598,21
ELETOBRÁS DISTRIBUIÇÃO ALAGOAS	91.794,13
ELETOBRÁS DISTRIBUIÇÃO PIAUÍ	109.990,60
ELETOBRÁS DISTRIBUIÇÃO RONDÔNIA	92.313,31
ELETOBRÁS DISTRIBUIÇÃO RORAIMA	48.628,90
ELETROCAR - Carazinho S.A.	37.480,78
ELETROPAULO	120.047,93
ELFSM - Santa Maria S/A.	49.490,33
EMG - Energisa Minas Gerais	75.582,82
ENERSUL	104.459,04
ENF - Energisa Nova Friburgo	46.984,46
EPB - Energisa Paraíba	102.934,17
ESCELSA	98.006,28
ESE - Energisa Sergipe	82.335,52
FORCEL - Coronel Vivida	20.887,26
HIDROPAN - Panambi S.A.	27.491,51
IENERGIA – Iguaçu	35.258,34
LIGHT	112.332,10
MUX Energia	22.574,38
RGE	108.964,63
SULGIPE	53.725,61
NOVA PALMA Ltda.	29.436,46

Anexo IV – Estrutura Organizacional da ANEEL (Organograma)



Anexo V – Estrutura Organizacional da ANEEL – Unidades Organizacionais e Lideranças**Diretoria**

Diretor-Geral - ROMEU DONIZETE RUFINO

Diretor - ANDRÉ PEPITONE DA NÓBREGA

Diretor - JOSÉ JURHOSA JUNIOR

Diretor - REIVE BARROS DOS SANTOS

Diretor - TIAGO DE BARROS CORREIA

Secretaria-Geral

Secretário-Geral - FREDERICO LOBO DE OLIVEIRA

Gabinete do Diretor-Geral

Chefia de Gabinete - NARA RÚBIA DE SOUZA

Secretaria Executiva de Leilões

Secretário Executivo SEL - ROMÁRIO DE OLIVEIRA BATISTA

Assessores

AILSON DE SOUZA BARBOSA

ANDRÉ PATRUS AYRES PIMENTA

ANDRÉ RAMON SILVA MARTINS

CARLOS EDUARDO CABRAL CARVALHO

CARLOS MARCEL FERREIRA DA SILVA

CHRISTIANO VIEIRA DA SILVA

ELVIRA JUSTINO DE FARIAS STROSCHEIN

ERNESTO JOHANNES KOKKE DO REGO

HALDANE FAGUNDES LIMA

HELOISA LINS MUNIZ DUBEUX

LEANDRO CAIXETA MOREIRA

LUIZ ANTONIO RAMOS VERAS

MÁRZIO RICARDO GONÇALVES DE MOURA

ROMÁRIO DE OLIVEIRA BATISTA

Procuradoria-Geral

Procuradoria-Geral - RICARDO BRANDÃO SILVA

Auditoria Interna

Auditoria Interna - JOSÉ RENATO PINTO DA FONSECA

Superintendências

Fiscalização dos Serviços e Instalações de Energia Elétrica

Superintendente de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade SFE - JOSÉ MOISÉS MACHADO DA SILVA

Superintendente de Fiscalização Econômica e Financeira SFF - ANTONIO ARAUJO DA SILVA

Superintendente de Fiscalização de Serviços de Geração SFG - ALESSANDRO D'AFONSECA CANTARINO

Outorgas e Gestão dos Potenciais Hidráulicos

Superintendente de Gestão e Estudos Hidroenergéticos SGH - ODENIR JOSÉ DOS REIS

Superintendente de Concessões e Autorizações de Geração SCG - HELVIO NEVES GUERRA

Superintendente de Concessões, Permissões e Autorizações de Transmissão e Distribuição SCT - IVO SECHI NAZARENO

Planejamento e Gestão Administrativa

Superintendente de Administração e Finanças SAF - FRANCISCO JOSÉ PEREIRA DA SILVA

Superintendente de Gestão Técnica da Informação SGI - VICTOR HUGO DA SILVA ROSA

Superintendente de Planejamento da Gestão SPG - RICARDO MARTINS

Superintendente de Recursos Humanos SRH - LUIS CARLOS FERREIRA

Superintendente de Licitações e Controle de Contratos e Convênios SLC - UBIRATÃ BARTOLOMEU PICKRODT SOARES

Regulação Econômica do Mercado e Estímulo à Competição

Superintendente de Estudos do Mercado SEM - FREDERICO RODRIGUES

Superintendente de Regulação Econômica SRE - DAVI ANTUNES LIMA

Regulação Técnica e Padrões de Serviço

Superintendente de Regulação dos Serviços Comerciais SRC - MARCOS BRAGATTO

Superintendente de Regulação dos Serviços de Distribuição SRD - CARLOS ALBERTO CALIXTO MATTAR

Superintendente de Regulação dos Serviços de Geração SRG - RUI GUILHERME ALTIERI SILVA

Superintendente de Regulação dos Serviços de Transmissão SRT - JÚLIO CÉSAR REZENDE FERRAZ

Superintendente de Pesquisa e Desenvolvimento e Eficiência Energética SPE - MÁXIMO LUIZ POMPERMAYER

Relações com a Sociedade

Superintendente de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública SMA - ALEX SANDRO FEIL

Superintendente de Comunicação e Relações Institucionais SCR - HÉRCIO JOSÉ RAMOS BRANDÃO

