

GRUPO DE ESTUDO DE COMERCIALIZAÇÃO, ECONOMIA E REGULAÇÃO DO MERCADO DE ENERGIA ELÉTRICA - GCR

AUDIÊNCIAS E CONSULTAS PÚBLICAS - A EXPERIÊNCIA DA ANEEL NA ÚLTIMA DÉCADA (2010-2019)

MARCOS TREVISANI TOMAZINI⁽¹⁾; DOREL SOARES RAMOS^(1;2); FERNANDO AMARAL DE ALMEIDA PRADO JUNIOR⁽³⁾
ESCOLA POLITÉCNICA DA USP (1) MRTS CONSULTORIA (2); SINERCONSULT (3)

RESUMO

Este trabalho aborda um assunto pouco explorado, o papel das Audiências e Consultas Públicas na formatação da regulação na indústria de energia elétrica no Brasil. Foram examinadas Audiências Públicas - APs e Consultas Públicas - CPs entre os anos de 2010 a 2019, nas quais o poder público, ANEEL, consultou a sociedade civil. A investigação permitiu análises estatísticas e avaliações, sobre os agentes participantes, materializada nas normas resultantes e a visão crítica da ANEEL em relação à sua capacidade analítica de administrar as contribuições e dar transparência ao processo de aceitação (ou de recusa) das contribuições submetidas ao Regulador.

PALAVRAS-CHAVE: Audiência Pública; Consulta Pública; Regulação; Setor Elétrico; ANEEL.

1.0 INTRODUÇÃO

As Consultas Públicas (CPs) e Audiências Públicas (APs) são mecanismos intensamente utilizados pelo Poder Público na formulação de políticas públicas normalmente relacionadas ao poder executivo. Esses instrumentos tornaram-se muito úteis para a coleta de opiniões e dados da sociedade, visando o bem-estar e o aprimoramento contínuo da regulação e ou de iniciativas governamentais.

Existem países com grande tradição na realização de Audiências Públicas, tais como Reino Unido e Estados Unidos, sendo que o primeiro conta com mais de duzentos anos de história de realização de APs.

Os Estados Unidos herdaram a prática, desde a época de sua colonização, de realização de Audiências Públicas da Inglaterra e integraram-na no seu ordenamento jurídico, tornando-a um instrumento importante de participação popular muito influenciados pelo Common Law¹.

A obrigatoriedade de realização de audiência pública no processo legislativo, ou mesmo antes dele, para deliberação sobre determinadas matérias, encontra o seu fundamento na Constituição Federal nos seguintes artigos: 5º, inciso XXXIII, que assegura o direito à informação; art. 58, § 2º, inciso II, que garante a realização de audiências públicas nas Comissões do Congresso, aplicado por simetria aos estados e municípios. (1)

No Setor Elétrico Brasileiro (SEB) não existe obrigatoriedade de realização de APs / CPs, contudo nada impede que o poder público consulte a população em temas que julgue oportunos e necessários.

Observa-se a preocupação da ANEEL de fazer constar em regulamento interno a possibilidade de consultar a sociedade sobre temas de seu interesse, contribuindo para o aprimoramento da regulação.

2.0 METODOLOGIA

A metodologia utilizada foi a base empírica a partir dos dados reais de 888 Audiências Públicas e 189 Consultas Públicas realizadas no período de 2010 a 2019. Os dados estatísticos sobre APs / CPs foram obtidos diretamente do site da ANEEL e compilados de forma a possibilitar a análise quantitativa das APs / CPs na última década.

3.0 RAZÕES PARA PROPOSIÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E SUA IMPLEMENTAÇÃO

A necessidade da realização de uma Audiência Pública pode ser motivada por múltiplas razões, listadas a seguir: (i) cumprir a lei; (ii) obter informações sobre os cidadãos; (iii) fornecer informações aos cidadãos; (iv) melhorar as decisões ou programas públicos; (v) melhorar a aceitação das decisões sobre programas e políticas públicas; (vi) alterar atuação de poder político e alocações de recursos; (vii) responder às preocupações dos cidadãos; (viii) auxiliar as decisões públicas difíceis; (ix) obter vantagem política; (x) buscar soluções colaborativas para problemas (2).

Em muitos casos o poder público utiliza mais de um dos motivos descritos, pois pelo fato de haver a necessidade da propositura de uma melhoria em determinada norma, ao mesmo tempo pode melhorar as decisões sobre programas políticas públicas e buscar soluções colaborativas com a sociedade.

¹ O Common Law (direito comum) é um sistema jurídico utilizado em países de língua inglesa. Possui como principal característica ser baseado em precedentes criados a partir de casos jurídicos e não em códigos.

Um conceito que pode ser utilizado na elaboração de proposta pela sociedade é a utilização da “*Advocacy*”. Como definição, “*Advocacy*” é utilizado como sinônimo de defesa e argumentação em favor de uma causa. É um processo de reivindicação de direitos que tem por objetivo influir na formulação e implementação de políticas públicas (3).

Além da definição da “*Advocacy*”, sua aplicação usualmente através de ações estruturadas (textos, artigos, web sites, eventos, palestras, entrevistas entre outros mecanismos de interação com o público-alvo), tem o objetivo de ganhar simpatia e suporte da sociedade para com uma crença, meta política pública ou projeto. Eventualmente as estratégias de “*Advocacy*” podem ser construídas para ações de oposição a um determinado tema (4). A prática de “*Advocacy*” pode surgir dessas representações e de estratégia escolhida na apresentação de um determinado tema regulatório. A “*Advocacy*” se ajusta muito bem quando utilizada em conjunto com as contribuições da sociedade nas APs/CPs, uma vez que o processo permite aprimoramento da regulação. Ao se organizarem, segmentos da sociedade desenvolvem uma estrutura e estratégia na área de atuação quando participam das APs para defender interesses específicos.

É necessário controle para que o objetivo não se perca e a “*Advocacy*” seja utilizada de maneira a atender interesses de determinados grupos, geralmente aqueles mais poderosos em exercer influência nas elaborações de normas regulatórias. É um fato que não contribui para essência da “*Advocacy*”: aprimorar a regulação em favor de uma causa.

Estratégia e tática são necessárias para discutir e apresentar contribuições nas Audiências públicas. Primeiramente, conhecer a fundo o problema para ser discutido é o primeiro passo para definição da estratégia. Em seguida, é necessário escolher a metodologia de como desenvolver o assunto junto ao governo e a sociedade impactada pela proposta. (2) Uma tática apropriada e definida em conjunto com a estratégia pode ser o diferencial no sucesso ou fracasso na apresentação das ideias no aprimoramento normativo proposto em uma AP.

Enfim, uma vez definida a estratégia de abordagem e a tática na execução, é necessário que a comunicação com todos os envolvidos também seja definida de forma a garantir sucesso nas contribuições junto ao Regulador. (2)

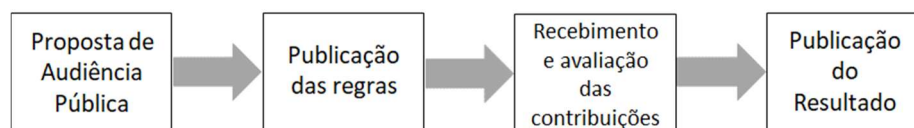
A Figura 1 exibe de forma esquemática o ciclo de aprovação de contribuições nas audiências públicas considerando uma metodologia ideal.



Fonte: Public Hearings Procedures and Strategies (1984)

Figura 1 – Etapas de realização de Audiência Pública

Uma vez proposta uma Audiência Pública, de forma macro, a Figura 2 exibe as etapas de sua realização.



Fonte: Public Hearings Procedures and Strategies (1984)

Figura 2 - Etapas de execução de uma Audiência Pública

Primeiramente a proposta de audiência pública é idealizada pelo agente proponente. Nela constam o regulamento proposto ou as iniciativas que serão analisadas publicamente, suas justificativas e demais itens que suportam a propositura.

Uma vez definido os itens iniciais, a AP é publicada para a sociedade. Na publicação estão os prazos e forma para contribuição, e se for presencial, o local e data da reunião ou do evento virtual quando for o caso. Esta etapa consiste em como as contribuições serão recebidas pelo Regulador / Proponente - RP.

A próxima etapa é o recebimento das contribuições e sua análise. Assim como a sociedade realiza a contribuição e justifica eventual mudança na proposta original, o RP deve justificar se cada uma das propostas foi contemplada e a sua justificativa ou não de aceite.

A conclusão do processo ocorre após a publicação do regulamento proposto contendo as contribuições enviadas e aprovadas pela sociedade.

3.1 Comparação internacional de audiências públicas – o caso dos EUA e Brasil

Para um melhor entendimento das APs/CPs, na sequência, tem-se os históricos do desenvolvimento do processo de APs/CPs nos EUA e Brasil.

3.1.1 Audiências públicas nos EUA

Os Estados Unidos têm uma história robusta sobre APs. Durante os anos iniciais das colônias dos EUA, várias formas de audiências participativas, representativas e de inquérito foram escritas nas leis federais e locais. Hoje, mais de 97% dos governos locais realizam audiências públicas, abertas por lei a todos os residentes dos EUA. (5).

Pela sua característica de Federação, existem diferenças nas legislações para cada um dos Estados. No Estado de Indiana, por exemplo, nas cidades existe a obrigatoriedade definida por lei de APs para tratar de assuntos como zoneamento e questões agrárias. (6)

O comportamento social e cultura americana têm grande influência na formação do ordenamento jurídico. Em reuniões para debate de temas que impactam toda a sociedade local, as contribuições feitas pelos moradores consideram seu estilo de vida, costumes, criação e a forma com que foram inseridos na sociedade. (7). Analisando os costumes e a história americana, as audiências públicas são "a forma mais pura de democracia que garante que todas as decisões políticas sejam do interesse público, uma vez que nenhum intermediário é colocado entre os eleitores e as decisões públicas." (5)

É possível encontrar participação da população em praticamente todas as esferas de governo, que possuem canais de comunicação para receber sugestões da sociedade e informar a realização de audiências públicas. Órgãos reguladores como a Federal Energy Regulatory Commission (FERC) realizam sessões periódicas, sendo oportunidades para sugerir aprimoramentos na regulamentação, novos programas de utilidade ou novos padrões de avaliação a serem aplicados ao desempenho de algum concessionário (8).

Conforme citado por *Holliday*: "a participação da sociedade fornece monitoramento e controle eficazes dos assuntos locais, mesmo quando os participantes não são gerenciados por comitês, subcomitês e até conselhos eleitos - órgãos públicos que geralmente produzem processos opacos, acordos não vinculativos e anúncios e reunião mal comercializados".

Nos Estados Unidos existe a National Association of Regulatory Utility Commissioners (NARUC), uma organização sem fins lucrativos, fundada em 1889, dedicada a representar os membros das comissões de serviço público estaduais que regulam as concessionárias que fornecem serviços essenciais, como energia, telecomunicações, energia, água e transporte. (9). O NARUC proporciona um local para definir e influenciar políticas públicas, compartilhar as melhores práticas e promover soluções para melhorar a regulamentação. Criou um sistema de comissões fazendo com que em cada estado dos EUA possuía representantes que defenderão o melhor interesse da regulação.

3.1.2 Audiências e consultas públicas no Brasil

No Brasil, as Audiências Públicas surgiram na resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que faculta a utilização de audiência pública para a discussão do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e para prestar informações sobre o relatório e sobre o impacto ambiental (10).

Em 1987, o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte previu, em seu art. 14, a realização de audiência pública nas subcomissões temáticas, com o objetivo de ouvir "entidades representativas de segmentos da sociedade". Nesse caso, há um caráter meramente informativo dessas audiências (10).

Outras leis tais como: Lei nº 8.625, Lei Orgânica do Ministério Público de 1993, Lei nº 8.666 que versa sobre Regras Gerais de Licitações e Contratos de 1993, Lei nº 8.987, que trata das concessões e permissões de serviços públicos do ano de 1994 e a Lei nº 11.079/04, que versa sobre as Parcerias Público-Privadas também continham em seu regramento a possibilidade de realização de audiência pública para discussão de temas que envolvam o bem comum. A figura das audiências ganhou maior evidência na segunda metade dos anos noventa a partir do processo de desestatização desenvolvido naquela década.

Com o processo de desestatização, o papel das agências reguladoras ganhou relevância, contribuindo para o crescimento das audiências e consultas públicas como forma de envolver a sociedade na elaboração do ordenamento jurídico regulatório.

Foi nessa época o início da criação das diversas agências reguladoras federais, inaugurado pela ANEEL com a Lei nº 9.427/96. No ano seguinte a Lei nº 9.478/97, criou a Agência Nacional do Petróleo (ANP). Posteriormente o governo federal instituiu as demais agências reguladoras federais tais como a ANATEL, ANVISA, ANS, ANAC, ANTAQ.

Com o advento da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, foi prevista a figura da audiência pública e consulta pública no processo administrativo brasileiro (11) possibilitando assim, que as agências reguladoras utilizassem essa ferramenta com o objetivo de se aproximar da sociedade e desenvolver os temas necessários para o aprimoramento da regulação.

Em 2019 o governo federal publicou a Lei nº 13.848 que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, também conhecida como Lei das Agências Reguladoras, trazendo alterações para o arcabouço normativo. A Lei nº atualizou os conceitos de audiência públicas e consultas públicas da seguinte forma: Audiência Pública é um instrumento de apoio ao processo decisório, por meio do qual a Agência forma juízo ou toma decisão referente à matéria relevante. Já a Consulta Pública é o instrumento por meio do qual é feita a coleta, junto à sociedade, dados e informações para o texto final de Norma, Relatório de Análise de Impacto

Regulatório (AIR), Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), Editais, e/ou Contratos de Concessão. Trata-se de um momento no qual a discussão do tema está em estágio avançado.

A nova lei trouxe um avanço importante, incluiu a Tomada de Subsídios realizada no momento inicial de estudo e prospecção por parte do Regulador para aprofundamento de estudo já realizado, no qual se dará a coleta de dados e informações sobre tema de interesse da Agência. Além do envio de documentos por parte dos interessados (intercâmbio de documentos), pode contar com a realização de reuniões técnicas (presenciais ou via internet).

Também, a Lei nº 13.848 exige que o Regulador elabore a Análise de Impacto Regulatório (AIR,). A partir de agora, em todo o resultado de uma AP/CP é necessário um documento que autentique os impactos regulatórios das contribuições recebidas pelos participantes. Uma evolução importante no ordenamento jurídico brasileiro.

Estados e municípios brasileiros que decidiram privatizar também criaram agências reguladoras, e como consequência a quantidade de agências reguladoras aumentou consideravelmente no Brasil.

A Associação Brasileira das Agências Reguladoras (ABAR) foi fundada em 8 de abril de 1999. É uma entidade de direito privado, criada sob a forma de associação civil, sem fins lucrativos e de natureza não partidária. Seu objetivo é promover a mútua colaboração entre as associadas e os poderes públicos, na busca do aprimoramento da regulação e da capacidade técnica, contribuindo para o avanço e consolidação da atividade regulatória em todo Brasil. Reúne uma grande quantidade de Agências Reguladoras nas três esferas, federal estadual e municipal. (12).

O total de associados da ABAR é de 59 considerando agências reguladoras, federais, estaduais, municipais e intermunicipais (12). Fazendo uma comparação com o NARUC no qual existem representantes na entidade de todos os 50 estados americanos além do Distrito de Columbia, Porto Rico e as Ilhas Virgens (9).

A diferença conceitual entre ABAR e NARUC consiste no fato de que a primeira é uma associação de Agências reguladoras. Já a segunda é uma entidade que possui representantes dos reguladores de diversas áreas de regulação dos EUA.

Essa diferença na metodologia da participação aumenta a representatividade, sendo que as decisões tomadas pelo NARUC são respeitadas e muitas vezes aceitas pelos seus mais de 50 associados.

O NARUC possui serviços como “advocacy”, educacional, comunicação pesquisa e programas internacionais (9). Já a ABAR oferece uma agenda de discussões regulatórias e seus desdobramentos junto as câmaras parlamentares, mediação de soluções, cursos e treinamentos, além de várias iniciativas na área de saneamento básico como o projeto “Regulasan” e o “Projeto Regulares” cujo objetivo inicial é aprimorar os instrumentos regulatórios relacionados a resíduos sólidos urbanos no país (12).

O fato de somente algumas agências reguladoras serem filiadas à ABAR dificulta a uniformização da regulação brasileira. No âmbito federal somente quatro das doze agências reguladoras participam da associação, sendo elas: ANCINE, ANEEL, ANP e ANTAQ. Na esfera estadual somente os estados do Amapá e Roraima não possuem representação junto a ABAR. Também como filiados existem agências municipais e intermunicipais, mas não todas existentes no Brasil. (12)

4.0 APs/CPs NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO – ANÁLISES QUANTITATIVAS E QUALITATIVAS

O trabalho fez uma análise quantitativa e qualitativa das APs/CPs realizadas pela ANEEL nos dez anos compreendidos entre 2010 a 2019. Na legislação brasileira, por serem definidas utilizando conceitos distintos, as análises das Audiências e Consultas Públicas foram executadas de forma separadas.

A ANEEL, desde a sua criação, possui como princípio a transparência na tomada de decisões com o objetivo de aprimorar políticas no SEB. A participação da sociedade, com o objetivo de melhorar a regulação do setor e a fiscalização das atividades desenvolvidas pela Agência, mostra o compromisso assumido pela ANEEL com as melhores práticas ao se comunicar com a sociedade. (13).

Embora quase a totalidade do período de levantamento do trabalho tenha ocorrido antes do novo conceito da Lei 13.848/2019, os dados compilados permitem inferir que a ANEEL utilizou, os mesmos conceitos da citada lei antes mesmo de sua criação, o que permite que os achados apresentados nesta dissertação possam ser considerados coerentes.

Durante a década passada, a ANEEL realizou, em números absolutos, um total de 1.077 APs / CPs, A distribuição ao longo dos anos, de forma percentual, está detalhada na Figura 3.

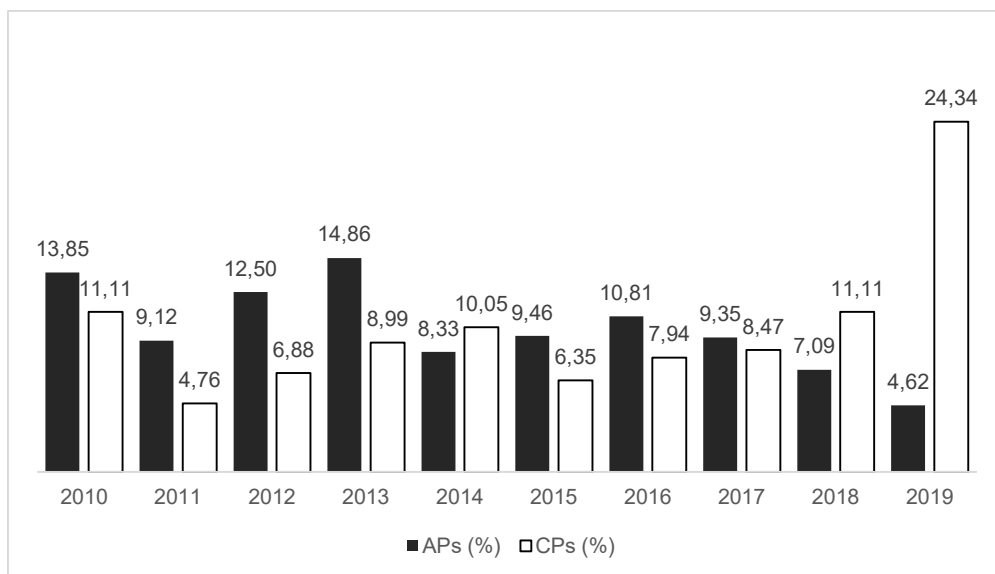


Figura 3 - Distribuição em percentual das APs/CPs

Nos anos de 2010, 2012 e 2013, houve um número maior de APs em razão da necessidade de estabelecer ou revisar os valores de Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (DEC) e Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (FEC) das distribuidoras, além de revisão tarifária tanto das distribuidoras quanto das cooperativas de energia. Para cada uma delas foi aberta uma AP independente.

Entre os eventos que contribuíram para gerar abertura de Audiências Públicas pode-se citar: a MP nº 579 de 11.09.2012, posteriormente convertida na Lei nº 12.783, de 2013, foi responsável pela AP nº 101/2012 cujo tema foi metodologia de rateio da conta de Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), outras duas APs nºs 98/2012 e 91/2012 versando sobre alteração na metodologia de cálculo da TUST/TUSD e a AP nº 89/2012 que propôs alteração nos valores dos índices de qualidade das usinas alocadas no regime de Cotas de Garantia Física.

Em 2019, o volume de CP quando comparado aos demais anos foi maior, pois a ANEEL decidiu ampliar o debate com maior diversidade de temas que abordaram inclusive processos administrativos da Agência.

4.1 Entidades que contribuem nas APs/CPs

Para o trabalho, foi realizada uma padronização da tipologia das entidades ou dos grupos representativos que contribuem nas APs/CPs. Na sequência estão qualificadas como:

Distribuidora: Concessionária ou Permissionária de serviço público de distribuição de energia elétrica, e empresa designada para prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica;

Associação: Organização sem fins lucrativos caracterizada pela união de pessoas físicas ou jurídicas com o objetivo de conquistar benefícios e desenvolvimento mútuo para o segmento que representam;

Gerador: Titular de concessão para geração de energia elétrica;

Transmissora: Concessionária de serviço público de transmissão de energia elétrica ou equiparada a concessionária de serviço público de transmissão;

Comercializador: Empreendedor que comercializa a energia elétrica sem, necessariamente, ser proprietário;

Consultoria: empresas especializadas ou profissionais capacitados para diagnosticar ou formular soluções acerca de um assunto ou especialidade para o meio empresarial;

Empresa Privada: Consumidores que utilizam energia elétrica para suas atividades;

Pessoa Física: representantes individuais interessados no tema – cidadãos;

Poder público: Autoridade governante de uma nação ou unidade política, que tem como finalidade reger e organizar a sociedade. Contempla as esferas federal estadual, distrital e municipal;

Um desafio da pesquisa, durante o levantamento das informações, foi como diferenciar a classificação do gerador e da empresa privada uma vez que existem geradores públicos e privados atuando no SEB.

Como solução, o trabalho considerou qualquer empresa privada ou pública que produz energia como gerador, deixando para enquadrar no conceito empresa privada, empresas que não geram energia.

Tecnicamente, contribuir nas APs / CPs seria a oportunidade que a sociedade brasileira tem em aperfeiçoar o arcabouço regulatório. Contudo, não é bem esse cenário que acontece na prática. A participação nas APs / CPs, excetuando aquelas que possuem forte apelo popular, ficam restritas a grupos diretamente impactados pela sugestão de mudança e/ou que defendem interesses próprios, como é o caso de associações.

A Tabela 1 exibe o percentual de participação dos grupos definidos anteriormente, possibilitando analisar a participação de cada um nas APs / CPs do SEB.

Tipo Entidade	Participação nas APs (%)	Tipo de entidade	Participação nas CPs (%)
Distribuidor	32,62	Distribuidor	40,14
Associação	31,32	Associação	25,99
Gerador	15,65	Gerador	12,36
Empresa Privada	11,13	Empresa Privada	11,89
Pessoa Física	2,88	Transmissora	2,90
Transmissora	2,38	Pessoa Física	2,34
Governo Federal	1,31	Governo Federal	1,79
Consultoria	1,06	Governo Estadual	0,85
Comercializadora	0,79	Consultoria	0,81
Governo Estadual	0,47	Comercializadora	0,64
Governo Municipal	0,37	Governo Municipal	0,17
Agência Reguladora Estadual	0,02	Agência Reguladora Estadual	0,13
Total	100	Total	100

Fonte: ANEEL

Considerando a análise dos dados levantados, o distribuidor é sem dúvida o agente mais presente e consequentemente mais interessado em acompanhar e participar do aprimoramento da regulação. O motivo deve-se ao fato de que a cadeia energética como sendo geração, transmissão, distribuição, comercialização e consumo de energia, a distribuição é onde a regulação pode atuar de forma mais intensa.

A tarifa de energia também possui forte presença na regulação como forma a proteger o usuário final. Em razão da complexidade do processo de sua definição, o cidadão médio dificilmente entende a metodologia do cálculo e suas revisões. É necessário a atuação do poder regulador a fim de garantir e manter o equilíbrio econômico das concessionárias, além de manter a constante melhoria da rede.

Outro ponto a ser destacado é a necessidade de conscientização por parte da população, uma vez que nem todos conhecem o papel do Estado como regulador e direcionador das políticas públicas.

No segmento da geração e na comercialização, os modelos regulatórios no Brasil optaram pela competição, e assim existem menos normas a cargo da ANEEL. Acabam sendo mais impactantes as normas ambientais, trabalhistas e outras utilizadas como base na instalação dos empreendimentos

Para as transmissoras a regulação atua de forma a garantir a qualidade do serviço e o equilíbrio econômico-financeiro das linhas de transmissão.

Na comercialização, como já discutido anteriormente a regulação excessiva que poderia restringir a competitividade das empresas do setor é menos presente que em outros elos da cadeia produtiva. A regulação se restringe na autorização para comercializar energia e de limites operativos de acordo com a capacidade econômica de cada empresa. Existem também regulamentos definindo barreiras de entrada para os consumidores livres e especiais.

Os consumidores, atuam com contribuições diretas nas APs / CPs ou por associações. Consultorias, pessoas físicas e o poder público nas suas três esferas de poder, participam das APs / CPs com menos intensidade, atuando de forma pontual de acordo com seus interesses.

No levantamento, o percentual de empresas privadas fica atrás das contribuições dos distribuidores, associações e geradores. Exemplos de empresas do segmento são: engenharia, escritório de advocacia, construtoras, fornecedoras de insumos entre outros também atuam de forma pontual no aperfeiçoamento da regulação.

O cenário de baixa participação da sociedade ou participação somente de determinados grupos também não é um fenômeno brasileiro. Nos Estados Unidos, mesmo com a criação do portal <https://www.regulations.gov> durante o governo Clinton nos anos 90, as contribuições feitas pela sociedade poderiam ser enviadas utilizando não apenas correspondências físicas, mas os meios digitais da internet da época como e-mail e formulários on-line (14).

Apesar da oferta de novos mecanismos para a participação da população, a quantidade de contribuições não foi suficiente para mudar o cenário de baixa adesão social quando chamada a colaborar na participação popular no processo de regulamentação dos EUA (14).

A participação entre dois a três por cento mostra a baixa adesão das pessoas físicas na participação direta do aprimoramento da regulação. O brasileiro pouco se utiliza desse mecanismo deixando para outras entidades a possibilidade de intervir na mudança. Na Tabela 2 está a quantidade de contribuições realizadas por pessoas físicas, a conclusão de baixa adesão acontece ao comparar com o total de contribuições recebidas em cada ano do levantamento.

Total de contribuições em APs/CPs realizadas por pessoas físicas					
Ano	Total de contribuições de APs recebidas	Total de contribuições em APs de pessoas físicas	Ano	Total de contribuições de CPs recebidas	Total de contribuições em CPs de pessoas físicas
2010	1.976	8	2010	886	10
2011	5.233	49	2011	231	0
2012	4.133	34	2012	633	1
2013	3.294	35	2013	597	22
2014	5.194	17	2014	894	7
2015	6.749	72	2015	300	4
2016	4.672	18	2016	201	3
2017	4.972	14	2017	279	2
2018	2.972	2	2018	873	6
2019	2.654	2	2019	2.365	0
Total	41.849	251	Total	7.259	55

Fonte: ANEEL

Ocasionalmente um determinado evento pode levar a contribuições mais acentuadas. Em 2013, a CP nº 15/2013 propôs aprimoramento da Resolução Normativa nº 414/2010 quando a distribuidora executa algum projeto ou obra em propriedade privada atraindo uma maior participação. Na REN nº 414/2010, em seu Capítulo III está disposto que a distribuidora deve informar obrigatoriamente ao interessado a relação das obras e serviços necessários e o cronograma, com o prazo de início e de conclusão das obras. Por ser um assunto que impacta a propriedade particular da pessoa física o número de contribuições foi maior nesse ano.

A Figura 4 para Audiências Públicas e Figura 5 para Consulta públicas mostram a divisão por entidade, neles é possível comparar a presença das pessoas físicas em relação aos demais “players” do SEB tais como distribuidores, geradores, associações, transmissores entre outros.

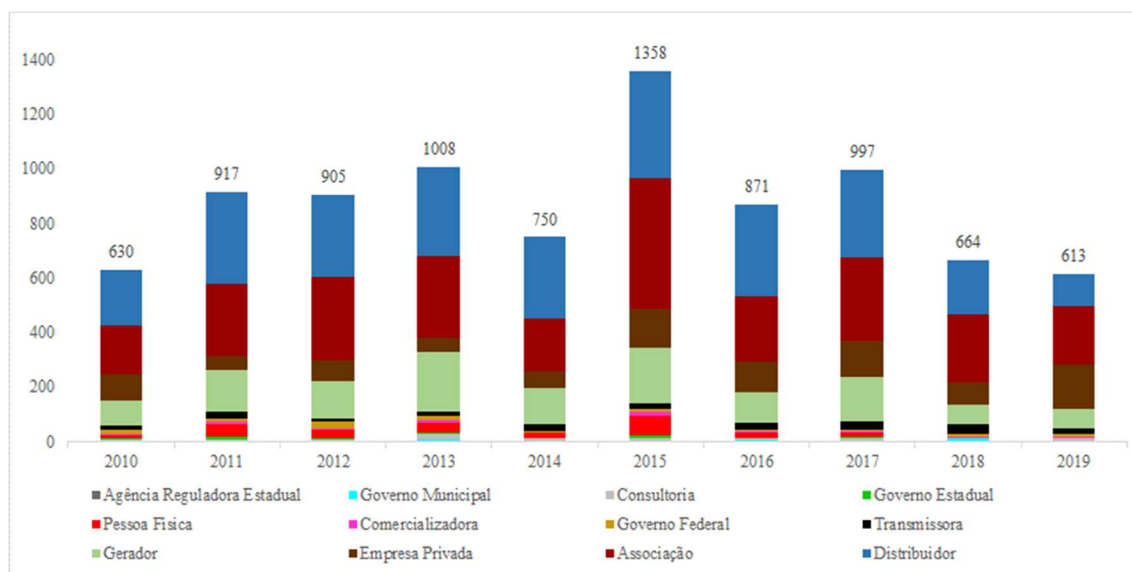


Figura 4 – Participação nas APs dividida por entidades do SEB

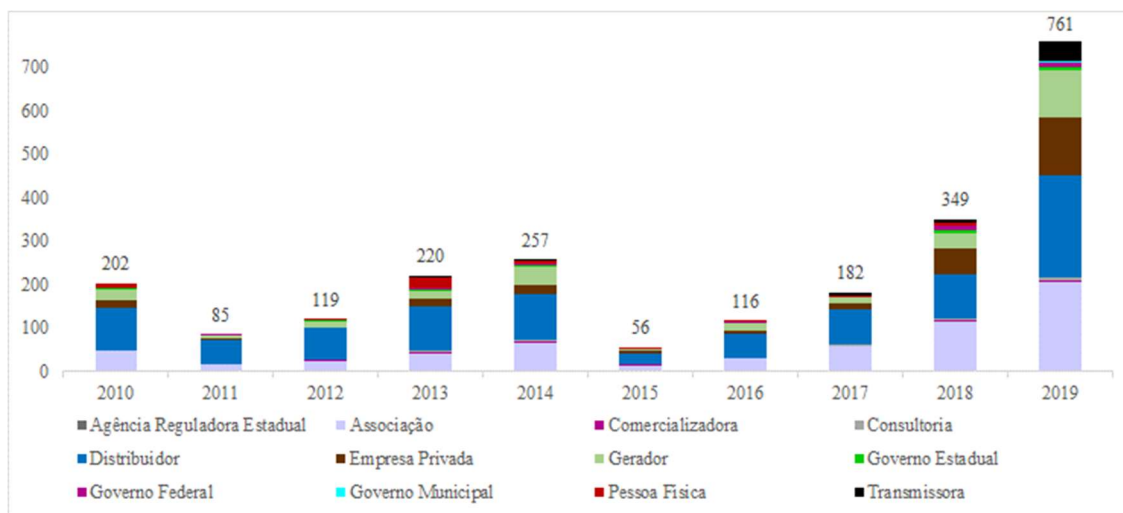


Figura 5 – Participação nas CPs dividida por entidades do SEB

A análise das contribuições de associações, permite inferir que as associações de consumidores despontam com a maioria das contribuições. O motivo principal decorre do impacto que essa classe recebe no repasse dos custos via tarifa.

Na Tabela 3 é possível observar a participação das diversas associações em termos percentuais.

Tabela 3 – Percentual de participação das associações nas APs/CPs

Tipo de associação	Participação nas APs (%)	Tipo de associação	Participação nas CPs (%)
Associação dos Consumidores	19,86	Associação dos Consumidores	22,13
Associação de geradores	10,30	Associação de geradores	10,98
Sindicato	9,05	Assoc. Produtores Independentes	8,03
Associação de distribuidores	7,44	Associação de distribuidores	7,05
Assoc. Produtores Independentes	7,18	Operador do mercado livre	6,23
Associação de geradores eólicos	2,75	Associação de geradores solares	2,46
Associação de geradores solares	0,62	Associação de geradores eólicos	2,30
Associação "outros"	42,80	Associação "outros"	40,82
Total Geral	100	Total Geral	100

Fonte: ANEEL

O primeiro ponto a ser observado é que em ambas as tipologias de eventos as associações de consumidores livres e especiais respondem em torno de vinte por cento das contribuições. Esse fato mostra o entendimento que ao contribuir para uma AP / CP por meio de associações possa ocorrer um fortalecimento do processo de defesa dos seus interesses.

As associações classificadas como "outros" no levantamento, correspondem a qualquer uma que realizou contribuição. Quem participa, decorre do impacto que uma proposta de AP / CP possa ter em determinado setor da sociedade, provocando a mobilização para defender seus interesses

A análise desenvolvida optou por separar as associações de gerador por tipologia de fonte em razão da crescente representatividade que as diferentes usinas possuem. Associações como a ABEEólica e a ABSOLAR, fundadas em 2002 e 2013 respectivamente, atuam como representantes de seus associados na defesa de seus interesses e merecem destaque pelo seu protagonismo.

As APs / CPs deveriam ser a oportunidade para a sociedade propor melhorias a aprimoramento da regulação, contudo somente pequenos grupos se utilizam dessa metodologia. (15).

Contribuições realizadas por associações ganham força e visibilidade pelo fato da associação representar ou uma quantidade grande de um determinado setor ou então uma parcela economicamente considerável para a economia. Enquanto algumas associações que representam diferentes fontes ou tipologia de uso final (como autoprodutores por exemplo) tentam ganhar participação em aspectos mais técnicos, outras como a Associação Brasileira de

Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres (ABRACE), desenvolve iniciativas para evitar subsídios cruzados e custos indevidos.

O estudo mostrou que a participação daquele considerado “cidadão comum” esbarra na burocracia, na falta de interesse em temas que não impactam diretamente associações e pessoas físicas.

Em 2021 a Federal Energy Regulatory Commission (FERC) agência americana análoga a ANEEL brasileira incluiu em seu ordenamento jurídico a o Office of Public Participation (OPP), uma área que visa facilitar a participação de organizações e indivíduos menores nos procedimentos da FERC. (16)

O OPP será desenvolvido pela FERC nos próximos quatro anos, em 2022, a comissão ajudará a desenvolver uma regulamentação para estabelecer fundos de intervenção, uma das maneiras mais essenciais para garantir que movimentos de base ou organizações menores possam se envolver em igualdade de condições com empresas de serviços públicos e outros grupos com maior poder econômico. (16)

Fazendo um comparativo com o Brasil, a ANEEL poderia atuar de forma análoga criando uma área, dentro de seu organograma, com o objetivo de facilitar o acesso de qualquer interessado em participar de uma AP/CP, assim uma contribuição individual teria uma importância equiparada aos grandes participantes com maior força econômica. Outra vantagem seria a contribuição não precisar acontecer por intermédio de uma associação, aumentando a participação de pessoas físicas nas APs/CPs do SEB. Hoje o percentual é muito pequeno em torno de 2,9%.

5.0 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em uma década, a realização de mais de mil APs / CPs mostra a busca por parte da ANEEL da participação dos cidadãos nos diversos assuntos que envolvem o SEB contudo a quantidade de APs/CPs abertas pela Agência nesse período não significa a realização de uma boa regulação.

O levantamento mostrou a baixa adesão de pessoas físicas, contribuindo somente em assuntos de interesse próprio e não em temas que aprimorem a regulação. Mudanças de costumes são necessárias além de uma maior divulgação informando as vantagens que a participação popular em melhorar a legislação vigente.

Outro ponto levantado pelo estudo foi a contribuição nas APs/CPs por parte das associações. Esse tipo de contribuição muito direcionada pode causar a “Advocacy” voltada aos interesses dessas associações ao invés do aprimoramento regulatório.

É importante que o regulador detecte atue nos pontos levantados pois dessa forma pode haver um ciclo constante no aperfeiçoamento do ordenamento regulatório do SEB.

6.0 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) Piesanti, Clarissa. *As Audiências Públicas no Processo Legislativo: A participação Popular na Câmara de Vereadores de Ijuí - RS*. Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria : s.n., 2014.
- (2) Mater, Jean. *Public Hearings Procedures and Strategies*. 1ª. New Jersey : Prentice-Hall, 1984. Vol. I.
- (3) Sabatier, Paul. *An advocacy coalition framework for policy change and the role of policy-oriented learning therein*. *Policy Sciences*. 1988. Vol. 21.
- (4) Silva, Ana Lúcia Rodrigues da. Os desafios na comunicação sobre atributos ambientais e econômicos de projetos. *Conferência Ibero-Brasileira de Energia*. 05 de 2019, pp. 50-74.
- (5) Holliday, Darryl. The Profound History of Public Hearings and Why We're Devoted to Documenting Them. *City Bureau*. [Online] 2018. [Citado em: 17 de 07 de 2020.] <https://medium.com/city-bureau/the-profound-history-of-public-hearings-and-why-were-devoted-to-documenting-them-bf6f2ba3d5ef>.
- (6) Town of Edinburgh. Town of Edinburgh. *Edinburgh*. [Online] 2020. [Citado em: 27 de 08 de 2020.] https://www.edinburgh.in.us/egov/documents/1501246016_44198.pdf.
- (7) *Stories of North Omaha: Conveying Identities, Values, and Actions through Storytelling in a Public Meeting*. BLACK, LAURA W. 2009, The International Journal of Public Participation, Vol. 3.
- (8) RAP . Regulatory Assistance Project. <https://www.raponline.org/>. [Online] 2011. [Citado em: 18 de 07 de 2020.] <https://www.raponline.org/wp-content/uploads/2016/05/rap-lazar-electricityregulationintheus-guide-2011-03.pdf>.
- (9) NARUC. *National Association of Regulatory Utility Commissioners*. [Online] 2020. [Citado em: 10 de 08 de 2020.] <https://www.naruc.org/about-naruc/about-naruc/>.
- (10) Silva, Laís Sales do Prado e , Santos, Murillo Giordan e Paulino, Virgínia Juliane Adami. Audiências públicas: histórico, conceito, características e estudo de caso. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Jan/mar de 2003, pp. 237-257.
- (11) *Audiência pública no processo administrativo*. Soares, Evana. Rio de Janeiro : s.n., 2002, Revista de Direito Administrativo. ISSN: 2238-5177.
- (12) ABAR. *Associação Brasileira de Agências Reguladoras*. [Online] 2020. [Citado em: 01 de 08 de 2020.] <http://abar.org.br/quem-somos/>.
- (13) ANEEL. *Agência Nacional de Energia Elétrica*. [Online] 2020. [Citado em: 17 de 07 de 2020.] <https://www.aneel.gov.br/audiencias-publicas>.
- (14) *Citizen Participation in Rulemaking: Past, Present, and Future*. Coglianês, Cary. 5, 03 de 2006, Duke Law Journal, Vol. 55, pp. 944-968. ISSN: id912660.

(15) *Public hearings as a tool to improve participation in regulatory*. Castro, Camila Moreira de . Rio de Janeiro : s.n., setembro/outubro de 2013, Revista da Administração Pública, pp. 1069-1087. 0034-7612.

(16) Morehouse, Catherine. Utility Dive. <https://www.utilitydive.com/>. [Online] 2021. [Citado em: 03 de 07 de 2021.] <https://www.utilitydive.com/news/ferc-just-established-an-office-of-public-participation-why-did-it-take-40/602612/>.

DADOS BIOGRÁFICOS



Formado em engenharia elétrica pela UNESP, em vias de conclusão de mestrado na Poli-USP. Tem conhecimento do Setor Elétrico Brasileiro – SEB, e experiência no desenvolvimento de planejamento estratégico e estudos energéticos. Tem experiência em interações e acompanhemos regulatórios juntamente com as associações do setor elétrico. Com mais de quinze anos de experiência no mercado de comercialização livre de energia, atuou por mais de 12 anos e meio na CCEE, passando por diversas áreas da empresa. Também trabalhou na ALCOA e hoje ocupa o cargo de coordenador de BackOffice da FOCUS Energia, quinta maior comercializadora independente do Brasil.

(2) DOREL SOARES RAMOS

Possui graduação, mestrado e doutorado em Engenharia Elétrica pela Universidade de São Paulo, onde é professor concursado do Departamento de Engenharia de Energia e Automação Elétricas da Escola Politécnica da USP, sendo ainda sócio administrador da MRTS Consultoria. Com mais de 45 anos de experiência no Setor Elétrico, exerceu cargo de Diretor de Regulação do Grupo EDP Energias do Brasil, tendo sido ainda Diretor das Distribuidoras do Grupo. Participou das principais reformas do Setor Elétrico e tem 5 livros publicados, 250 artigos em periódicos e conferências nacionais e internacionais, orientando 31 Dissertações de Mestrado e 10 Teses de Doutorado.

(3) FERNANDO AMARAL DE ALMEIDA PRADO JUNIOR

FERNANDO AMARAL DE ALMEIDA PRADO JR, Engenheiro Civil pela Unicamp (1977), Curso de Especialização em Administração Contábil e Financeira- CEAG- FGV-SP (1989), mestrado em Planejamento de Sistemas Energéticos pela Unicamp (1994), doutorado em Planejamento de Sistemas Energéticos pela Unicamp (1999) e pós-doutorado pela Universidade de São Paulo (2006) e pela Unicamp (2014). É professor colaborador de pós-graduação da USP. Desde 2001, é sócio gerente da empresa Sinerconsult – Consultoria e Treinamento, onde atua como consultor de empresas além de atuar Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento.