

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS
PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**CONSELHO DE CONSUMIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA:
FUNCIONAMENTO E DESAFIOS**

NATASHA MESSIAS DE LIMA DIAS

**Brasília
2011**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS
PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**CONSELHO DE CONSUMIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA:
FUNCIONAMENTO E DESAFIOS**

NATASHA MESSIAS DE LIMA DIAS

Dissertação apresentada ao Centro de Pesquisa sobre as Américas da Universidade de Brasília CEPPAC – UnB, como requisito parcial para a obtenção do título em Mestre em Ciências Sociais

Orientador : Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira Castro

**Brasília
2011**

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Simone Rodrigues Pinto (CEPPAC – UnB)
(Presidente)

Prof.Dr. Moisés Villamil Balestro (CEPPAC – UnB)

Prof. Dr. Camilo Negri.(CEPPAC – UnB)
(Professor suplente)

Brasília, junho de 2011

AGRADECIMENTOS

Realizar um trabalho de pesquisa, especialmente de pós-graduação, não é um trabalho solitário como muitos dizem. Muito menos um trabalho realizado a quatro mãos, ou seja, a sua e a do seu orientador. É realizado a muitas e incansáveis mãos e a despeito daqueles que não acreditam no seu trabalho. A vitória está em cada passo que se dá em direção à conclusão da dissertação: o tema, a escolha da teoria, a escolha da metodologia, ao campo e à própria conclusão. Não há um passo mais fácil que outro. Por isto, esta realização merece registrar todos que fizeram diferença neste caminho e que ajudaram a que cada passo fosse mais um passo e não uma barreira intransponível.

Agradeço primeiramente aos meus pais. Meu pai pelo apoio incansável, por sempre acreditar no meu potencial e pelas horas de interurbano em todos os momentos referentes ao trabalho e à minha vida pessoal. À minha mãe e ao meu padrasto pelo carinho incondicional, e conversas longas sobre o trabalho.

Agradeço à minha avó que apoiou cada etapa desta realização em todos os sentidos e que é o grande exemplo de mulher e de ser humano que eu tive a sorte de ter no meu caminho.

Falando em sorte, seguramente fui a pessoa mais contemplada por ela. A minha família, especialmente as tias Cíntia e Gislaine foram essenciais neste processo. Nunca poderei agradecer o suficiente pelo suporte dado principalmente no final do trabalho.

À minha irmã e melhor amiga Raissa que sempre acreditou em mim e que sempre esteve do meu lado me apoiando, sempre me dando força. Amo muito mesmo você.

Quanto aos amigos, são muitos a agradecer, mas quatro em especial foram mais presentes neste processo e que merecem o meu muito obrigada: Patrícia, Carla, Karen e, especialmente, Le-lyne. Agradeço pelo carinho e pela ajuda desde o processo seletivo até a defesa da minha dissertação. Obrigada por dedicar parte do seu tempo para colaborar com a minha dissertação e pelo ombro amigo ao longo de todo este processo. Você é absurdamente especial.

Agradeço, por fim, a CAPES pelo suporte financeiro que tornou possível este trabalho.

RESUMO

Em maio de 2000 concretiza-se por meio da Resolução nº138/2000 o Conselho de Consumidores de Energia Elétrica, os CCEEs. O Conselho em questão foi idealizado desde a Lei de Concessões e tomou contornos por meio da Agência Nacional de Energia Elétrica, a ANEEL. Cria-se um espaço para a participação da sociedade, dividido em classe de consumidores, com atividades independentes, mas dependente tanto da concessionária quanto da ANEEL. A partir deste panorama esta pesquisa teve como objetivo observar o funcionamento desta instituição tão peculiar, em especial as suas relações institucionais e obstáculos para atuação. O Tema foi abordado observando a crise e a reforma do Estado, que deram origem aos novos atores na administração pública brasileira, passando pelo processo de agencificação e terminando no modo como o Estado passou a entender o cidadão como seu parceiro. Optou-se por analisar o objeto de estudo sob a ótica do institucionalismo, focando-se naquelas teorias que abordam a formação exógena de instituições. Assim, a pesquisa elucidou como os diferentes níveis de amadurecimento dos atores que operam estas instituições influem no desempenho do Conselho de Consumidores de Energia Elétrica.

Palavras-chaves: Conselho de Consumidores de Energia Elétrica, ANEEL, Reforma do Estado, Agencificação, Institucionalismo, Participação.

ABSTRACT

In may 2000, through Resolution number 138/2000, the Power Council of Consumers is established. The Consumers Council was first idealized in the Law of Concessions and it got concret borders through ANEEL – National Power Agency. It was created a space for society participation, divided by classes of consumers, with independent activities, but dependent of the licensed power dealer and of the Agency as well. From this panorama, this research has as objective to see how is the function of this peculiar institution, observing your institutional relations and it's obstacles. The object was treated by the crisis and State's reform, wich has given origin to new actors at the brazilian public administration, since the implementation of the Agency until the way the State begins to see the citizen: as it's partner. The Analisis was made under the institutionalism teory, focusing on the approach of institutions wich were formed by an exogenous process. In this manner, the research elucidated how different ripening levels of the actors who operate the institutions influence on the Power Council of Consumers' performance.

Key Words – Power Council of Consumers, ANEEL, State Reform, Agency, Institutionalism, participation.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. METODOLOGIA.....	11
3. CAPÍTULO 1 – CRISE E REFORMA DO ESTADO.....	16
1.1 CONTEXTO DAS REFORMAS DO ESTADO.....	16
1.2 REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO.....	21
1.3 AGENCIFICAÇÃO.....	25
4. CAPÍTULO 2 – A RESOLUÇÃO Nº138/2000 E O ESTABELECIMENTO DO CONSELHO DE CONSUMIDORES.....	32
2.1.A RESOLUÇÃO Nº138/2000 E O CONSELHO DE CONSUMIDORES.....	34
2.2.QUANTO À CRIAÇÃO, FORMAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DO CONSELHO DE CONSUMIDORES.....	39
2.3. MUDANÇAS PROPOSTAS PARA A RESOLUÇÃO Nº138/2000.....	41
2.4. O CONSELHO DE CONSUMIDORES DA CEB.....	42
5.CAPÍTULO 3. CONSELHO DE CONSUMIDORES: UMA ABORDAGEM TEORICA.....	43
3.1. NEO-INSTITUCIONALISMO.....	43
3.1.1. <i>Instituições políticas brasileiras: Oliveira Vianna.....</i>	<i>48</i>
3.2.CONSELHO E ESPAÇO PÚBLICO.....	51
6. CAPÍTULO 4 – ENTREVISTAS: COMO TRABALHAM OS CONSELHOS E CONSELHEIROS.....	55
4.1. VISÃO GERAL DO FUNCIONAMENTO DOS CCEEs.....	55
4.1.1. <i>Relações institucionais ANEEL e Concessionárias.....</i>	<i>57</i>
4.1.2. <i>Relevância do Conselho Nacional de Consumidores de Energia Elétrica.....</i>	<i>59</i>
4.2. FUNCIONAMENTO DO CCEE DA COMPANHIA ENERGÉTICA DE BRASÍLIA.....	64
4.3. CONHECENDO O CONSELHO DE CONSUMIDORES DA CEB.....	66
4.3.1. <i>Funcionamento do Conselho.....</i>	<i>67</i>
4.3.2. <i>Descrição das respostas dos conselheiros do CCEE da CEB.....</i>	<i>70</i>
4.3.3. <i>Influência da CEB nas tarefas do CCEE.....</i>	<i>76</i>
4.3.4. <i>Transparência e Participação.....</i>	<i>77</i>
4.4.DISSCUSSÃO.....	78
7. CONCLUSÃO.....	84
8. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	91

1. INTRODUÇÃO

Essa dissertação se propõe a estudar a participação do ator que surge como importante engrenagem no processo regulatório: O cidadão-consumidor. Esta participação se materializa no Conselho de Consumidores de Energia Elétrica, que será o objeto de estudo deste trabalho. Esta instituição representa um novo papel para sociedade na arena da relação Estado/concessionária/mercado/agência reguladora, e a valorização do cidadão pelo Estado.

A configuração trazida pela reforma do Estado e o processo de agencificação trouxe a luz a complexidade do processo regulatório. Complexidade caracterizada não apenas pela extensa teia de cálculos que envolvem o processo de revisão tarifária, mas principalmente pela gama de atores, com interesses diversos, às vezes opostos, que faz parte desse processo. Assistimos as concessionárias, responsáveis pelo serviço de geração e distribuição de energia elétrica, buscando ganhos para compensar os altos custos que incorrem na sua atividade; o governo sob risco constante de captura pelo concessionário; e o mais novo ator que começa a ganhar força a partir da constituição de 88: o consumidor, tentando se organizar para lutar pelos seus direitos.

A primeira menção à criação de um Conselho de Consumidores de Energia Elétrica veio no artigo 13 da Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993 que diz: “ O concessionário de serviço público de distribuição de energia elétrica criará no âmbito de sua área de concessão, Conselho de Consumidores, de caráter consultivo, composto por igual número de representantes das principais classes tarifárias, voltado para orientação, análise e avaliação das questões ligadas ao fornecimento, tarifas e adequacidade dos serviços prestados ao consumidor final.”

O texto do artigo deixa claro que a responsabilidade em criar o Conselho de Consumidores está a cargo do concessionário, no entanto, não impõe um prazo para a sua implementação, não determina como as classes tarifárias seriam divididas ou classificadas e menos ainda como seria o seu funcionamento. Tentando resolver este problema, a Lei sobre o regime de concessão e permissão, Lei nº 8.987, foi expedida em 13 de fevereiro de 1995, dispondo no seu artigo 29 que cabe ao poder concedente “estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço.” A questão da implementação do Conselho de Consumidores, ainda ficou sem uma solução concreta que

veio começar a virar realidade com o Decreto que cria a ANEEL.

O Decreto nº 2.335 de 06 de outubro de 1997 no seu artigo 4º determina como atribuição da ANEEL “estimular a organização e operacionalização dos conselhos de consumidores e comissões de fiscalização periódica compostas de representantes da ANEEL, do concessionário e dos usuários, criados pelas Leis nºs 8.631, de 4 de março de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995”. E assim, em maio de 2000 finalmente Criou-se o Conselho de Consumidores de Energia Elétrica, um conselho de caráter consultivo, trabalho voluntariado, com representação por classes de consumidores e custeado pelas concessionárias.

Concebeu-se, contudo, uma instituição de atividades independentes, mas dependente física e financeiramente da concessionária e normativamente da ANEEL. Uma situação tão singular, leva a diversos questionamentos, dentre eles, como esta instituição funciona, quais são as suas reais limitações e obstáculos.

Visando compreender melhor este mosaico, este trabalho foi dividido em seis capítulos. O primeiro corresponde à descrição da metodologia do trabalho, contemplando as questões a serem abordadas ao longo do trabalho.

O segundo capítulo contempla a crise e Reforma do Estado. Isto porque a crise fiscal do Estado foi caracterizada pela perda em vários graus do crédito público pelo Estado. Na medida em que se presenciou a diminuição da capacidade de intervenção do Estado associada por um lado do caráter cíclico da intervenção e por outro pela redução da autonomia das políticas econômicas e sociais. Isto levou a uma reformulação da máquina pública e a introdução do de novas instituições.

A reforma no Brasil foi caracterizada por um forte movimento de desestatização traduzido nas privatizações e no processo de agencificação do Estado. As agências surgem com um duplo papel: estruturar mercados onde só havia atuação estatal e garantir que os mercados sejam regidos por regras predefinidas de controle de qualidade e da sua regularidade pela fiscalização e assegurar aos usuários um bom atendimento a serviços adequadas e a uma tarifa módica. Neste sentido a agência deve atender ao princípio da publicização que entra no plano de accountability que prevê a participação dos usuários entre outros mecanismos.

Na Reforma do Estado, Bresser Pereira entende que a melhor forma de robustecer a esfera pública é aumentar o controle social. Reconhece-se que trazer o cidadão para a esfera

pública pode maximizar os resultados da atividade do Estado por meio do que ele classifica de “Direitos Republicanos”.

Nesse contexto, criam-se vários dispositivos destinados a ampliar a participação social no controle de qualidade sobre o serviço prestado, como as consultas públicas, as audiências públicas, as ouvidorias, reuniões públicas da diretoria e o conselho de consumidores.

O terceiro capítulo abordará a questão da concepção dos conselhos consultivos e a descrição da Resolução nº138/2000. Os Conselhos Consultivos são importantes redes de apoio, consulta e participação de entidades, ONGs, grupos e cidadãos interessados na construção de ações do poder público. Representam um importante instrumento nos quais a sociedade se reconhece, discute e participa. É por este canal que o Estado e a sociedade se encontram visando discutir temas relevantes buscando, assim, possíveis soluções. A partir da descrição da Resolução será possível ver como a legislação trata a questão do Conselho e das suas atribuições.

O quarto capítulo corresponde à abordagem teórica do assunto em que o neo-institucionalismo ganha destaque. Por esta corrente estuda-se a estruturação do comportamento pelas instituições que podem se dar por diversos mecanismos sejam eles formais (leis, constituições) ou informais (acordos ou códigos de conduta) que estabelecem as regras do jogo das lutas políticas. Estas podem influenciar na formação da identidade de grupo, preferências políticas, podendo influenciar a atuação do governo. Será estudado, em especial, Douglas North e Oliveira Vianna dentro da sua concepção de instituições de formação exógena.

O quinto capítulo corresponde à descrição das entrevistas realizadas e a sua conexão com a teoria estudada.

Por fim, o sexto capítulo corresponde à conclusão onde estarão registradas as impressões da pesquisa.

2. METODOLOGIA

O Intuito deste trabalho é compreender mais um dos diversos mecanismos que compõem o processo regulatório: a participação do cidadão. Ao pesquisar sobre o assunto, encontraram-se estudos principalmente sobre consultas públicas e audiências públicas, no entanto não foram encontrados estudos que explorassem mais a fundo a questão dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica, apenas de modo superficial. Além disso, o pouco conhecimento que a sociedade tem sobre estes conselhos, representou mais um estímulo a estudar e conhecer esta instituição melhor.

O Conselho de Consumidores da Agência Nacional de Energia Elétrica, a ANEEL foi escolhido para ser objeto desta dissertação por dois motivos ainda. Primeiro, os CCEE da ANEEL são muito mais abrangentes. Isso quer dizer, há conselhos de consumidores em outras agências, como a ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações). Contudo, o Conselho desta Agência não abrange os diversos concessionários, enquanto os de energia elétrica estendem-se a todas as concessionárias do Brasil. E segundo, a notícia da formação de um Conselho Nacional de Consumidores de Energia Elétrica – CONACEN, vem sob a justificativa de que uma organização maior melhoraria o desempenho dos conselhos, e este fato merece atenção.

Tendo em vista o pouco conhecimento sobre estes conselhos, pergunta-se: Como trabalham os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica?

No propósito de responder a tal questionamento, este estudo acontece em dois momentos: um com Conselheiros que estão em posição de destaque no CONACEN, de modo a ter uma visão mais abrangente do que é e como funciona o CCEE, e outro com o foco no Conselho de Consumidores de Energia Elétrica da Companhia Energética de Brasília – CEB, de modo a acompanhar in loco a atuação de um Conselho de Consumidores. A CEB foi escolhida para este estudo in loco principalmente por estar na mesma cidade da pesquisadora. Além disso, o estudo de um conselho em especial, ajuda a melhor compreensão dos diversos fatores que englobam o funcionamento da instituição, visto o grande número de conselhos que há no Brasil (são 61 Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica).

Por intermédio desta pergunta, buscou-se entender o funcionamento da instituição e o seu modo de atuação na defesa dos direitos do consumidor. Para isso este trabalho procurou

entender um pouco mais:

a) Como o conselho de consumidores de energia elétrica funciona. Ou seja, Deseja-se observar e entender como é a atuação destes conselhos;

c) Como é a relação institucional destes conselhos em relação à concessionária e à ANEEL;

d) Quais são os maiores obstáculos para a execução dos planos de trabalho;

e) Qual a relevância do CONACEN para os Conselhos.

Para tanto, parte-se da hipótese de que a forma de implementação do Conselho, qual seja, sua construção exógena, leva a problemas na execução das atividades por não encontrar atores sociais preparados para assumi-las.

No propósito de compreender o papel Conselho de Consumidores de Energia Elétrica, assunto ainda pouco explorado na Academia, a pesquisa foi realizada utilizando-se de um instrumento principal, dois questionários, e de observação pouco estruturada, de modo a complementar os dados obtidos.

Antes, porém, foi realizada uma descrição da Resolução nº138/2000 que criou os CCEE. A partir deste ato normativo será possível verificar quais as atribuições de tais Conselhos de modo a, mais adiante, compará-lo com a sua atuação real.

O texto do Projeto de Lei do Senado nº 105/2010 que trata da criação do Conselho Nacional¹ integrará a análise, de modo a entender o porquê da necessidade de tamanha organização e, ao mesmo tempo, observar se e como a questão da autonomia destas instituições representa um empecilho ao desenvolvimento das ações dos conselhos.

Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas e parcialmente estruturadas. As entrevistas parcialmente estruturadas são aquelas cujos “temas são particularizados e as questões (abertas) preparadas antecipadamente. Mas com plena liberdade quanto à retirada eventual de algumas perguntas, à ordem em que estas perguntas estão colocadas e ao acréscimo de perguntas improvisadas”². Podendo, assim, explorar mais determinados assuntos e situações.

Foram realizadas no total sete entrevistas. Quatro correspondem aos conselheiros da Companhia Energética de Brasília; duas correspondem aos representantes do CONACEN, e

¹ O Projeto de Lei nº105/2010 trata da criação do Conselho Nacional de Energia Elétrica e o chama de CONACON. No entanto, no texto do projeto subordina o Conselho Nacional de Minas e Energia, motivo pelo qual os conselheiros apresentaram um substitutivo para o projeto e mudaram o nome para CONACEN

² Idem. Pag188

uma com o ex- assessor da presidência da CEB.

Inicialmente, a programação era de que fossem realizadas cinco entrevistas no Conselho correspondentes ao número de classes que a Resolução determina. Ou seja, representantes das classes: residencial, rural, comercial, industrial e poder público. No entanto ao longo do período de pesquisa, somente quatro puderam ser realizadas. Quanto ao CONACEN as entrevistas foram realizadas com os membros que estão mais engajados em fazer este projeto virar fato: o presidente e o vice-presidente do Conselho Nacional.

Assim, foram aplicados dois questionários, um para cada grupo: CONACEN e CCEE da CEB. Os questionários mudam na sua essência. Enquanto o primeiro, aplicado aos conselheiros do CONACEN, busca entender questões gerais relacionadas ao funcionamento dos conselhos no país para que se obtenha um panorama da situação, o segundo questionário busca questões mais direcionadas ao modo de atuação e dificuldades enfrentadas por esta instituição mais de perto.

Tendo em vista os objetivos listados anteriormente, a análise dos questionários foi dividida em três dimensões cada.

O Primeiro questionário foi dividido nas seguintes dimensões: 1) Compreensão do que é o Conselho e função; 2) Relações Institucionais e 3) Relevância do CONACEN

A Resolução nº138/2000 define o Conselho de Consumidores de Energia Elétrica como um “conselho consultivo”. No entanto, ao longo do texto não é possível entender exatamente em que este conceito implica. Do mesmo modo, a Resolução descreve as funções do CCEE de modo muito vago, de forma que nesta dimensão busca-se saber qual a compreensão que os conselheiros tem do Conselho e da sua função.

O Conselho dependendo de recursos do concessionário e com tantos interesses diferentes, abre-se espaço para discutir como esta relação funciona no dia-a-dia. Não só com a Concessionária, mas também com a ANEEL que não apenas cria o conselho, mas ainda atua como mediadora de conflitos entre o Conselho e a empresa.

A terceira dimensão do primeiro questionário tem por objetivo saber o porquê de um Conselho Nacional de Consumidores de Energia Elétrica. Por meio desta questão buscou-se compreender quais benefícios esta organização traria para a instituição e o seu significado na trajetória dos conselhos.

O segundo questionário, referente a observação in loco da atuação dos Conselhos, foi elaborado para ser aplicado aos conselheiros da Companhia Energética de Brasília, a CEB. Este contém perguntas mais específicas sobre o desempenho dos conselheiros dentro de suas classes e, ao mesmo tempo, representa um instrumento de conhecimento da dinâmica do

Conselho em questão. Este foi dividido em três dimensões. A primeira acerca do funcionamento do Conselho; a segunda relativa à Relação institucional do Conselho com a CEB e a última diz respeito à transparência das ações dos conselheiros.

Na primeira dimensão referente ao funcionamento do Conselho, três aspectos foram observados: os conselheiros, o funcionamento em si e os maiores obstáculos para a atuação. Assim, a partir desta dimensão, procurou-se conhecer um pouco mais das pessoas que atuam no conselho, observando concomitantemente as exigências que constam na Resolução 138 acerca da origem do conselheiro. Buscou-se, ainda, a melhor compreensão das tarefas do conselho e a atuação do mesmo na defesa da sua classe, assim como saber quais as maiores dificuldades enfrentadas para o desempenho das tarefas do conselho.

A segunda dimensão trata das relações institucionais do Conselho especialmente com a sua concessionária, a CEB. Nesta dimensão foram observados pontos que configuram a responsabilidade da concessionária segundo a Resolução. São eles: a) disponibilização de informações necessárias ao desempenho das atividades do conselho; b) disponibilizar instalações adequadas para o funcionamento e execução das atividades e c) garantia de que as suas unidades colaborem no sentido de fornecer informações que tenham relação com as atividades do Conselho.

Por fim, pela terceira dimensão procura-se observar como os conselheiros e o Conselho se relacionam com as classes consumidoras. Ou seja, se há divulgação dos resultados das reuniões por parte dos conselheiros e do Conselho, se é feito, como é feito e se as classes consumidoras participam do processo.

No intuito de obter informações mais detalhadas, optou-se por preservar a identidade dos entrevistados. Assim, estes entrevistados serão identificados por números definidos aleatoriamente:

Quadro 1 – Grupo entrevistado e número identificador

Grupo entrevistado	Número identificador
Conselheiros CONACEN	Entrevistados n. 1,2 e 3
Conselheiros CEB	Entrevistados n. 3,4,5 e 6
Funcionário da CEB	Entrevistado n. 2

Elaborado pela autora

A observação pouco estruturada como método complementar foi escolhido porque

conferiu um pouco mais de liberdade para observar aspectos do dia-a-dia do Conselho uma vez que, “Ele [o pesquisador] pode, na verdade, recorrer a uma abordagem adaptada à situação: escolher lugares e momentos pertinentes para observar uma equipe e acumular, então, o máximo possível de informações sobre os acontecimentos, comportamentos, gestos ou palavras que podem ter sentido no que se refere à sua preocupação” Lavelle e Dionne³ Este método foi utilizado para observar uma das reuniões mensais do CCEE da CEB, de modo a compreender a sua metodologia de trabalho.

³ LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. “A Construção do Saber – Manual de metodologia da pesquisa em ciências sociais” Belo Horizonte. Editora UFMG. 1999 Reimpressão 2007.Pg. 182

CAPÍTULO 1. CRISE E REFORMA DO ESTADO

Neste capítulo será desenvolvida a questão da reforma do Estado e dos novos atores advindos deste movimento de modo a compreender o lugar de cada um dentro deste sistema e o porquê da sua valorização. O capítulo contém três partes importantes para a compreensão da análise que seguirá. A primeira tratará da crise e reforma do Estado; a segunda parte refere-se ao processo de agencificação passada na administração pública brasileira e a terceira faz referência a como a reforma do Estado inclui o cidadão nesta mecânica.

Bresser Pereira, um dos idealizadores do modelo de Administração pública no Brasil, acredita que a crise fiscal dos anos 80 foi caracterizada pela perda em vários graus do crédito público pelo Estado, ao mesmo tempo que viu a sua capacidade de gerar poupança pública positiva, tornar-se negativa. Presenciou-se, então, a diminuição drástica da capacidade de intervenção do Estado, ou seja, a sua imobilização. A crise do Estado estaria associada, de um lado, ao caráter cíclico da intervenção estatal, e de outro, ao processo de globalização, que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos Estados Nacionais.⁴

O estado de imobilização dos Estados nacionais citado por Bresser Pereira foi um fenômeno comum na América Latina e levou estes países a um movimento de repensar e reformular a máquina burocrática de modo a torná-la mais leve e mais eficiente, tornado-as compatíveis com a dinâmica da economia global e da sociedade.

O caso brasileiro foi marcado não apenas pela reformulação da máquina pública, mas também pela introdução de novas instituições que viessem a conferir mais confiança ao mercado personificado pelas agências reguladoras. Este processo foi conhecido como agencificação e trouxe consigo outros fenômenos ligados ao fortalecimento da participação da sociedade como modo de ampliar a eficiência da fiscalização das agências sobre as concessionárias.

1.1. CONTEXTO DAS REFORMAS DO ESTADO

4 PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A Reforma do Estado para a Cidadania*. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional. São Paulo. Editora 34, 1ª edição. 1998. p. 35

Ao falar sobre o Estado contemporâneo, Norberto Bobbio⁵ encontra dificuldades em defini-lo. Isso porque o Estado hoje engloba inúmeros problemas derivados, principalmente, da dificuldade em analisar exaustivamente as múltiplas relações que se criam entre os Estados e o complexo social e de captar depois os seus efeitos sobre a racionalidade interna do sistema político.

A primeira dificuldade está na concepção de Estado de Direito e de Estado Social: Os direitos fundamentais representam a tradicional tutela das liberdades burguesas: liberdade pessoal, política e econômica. Tais liberdades constituem um dique contra a intervenção do Estado. Ao contrário, os direitos sociais representam direitos de participação no poder político e na distribuição da riqueza social produzida. A forma do Estado oscila entre a liberdade e a participação.

Enquanto os direitos fundamentais representam a garantia do Status quo, nos direitos sociais, pelo contrário, são a priori imprevisíveis, sempre em que os problemas emirjam do contexto social. A integração entre o Estado de Direito e do Estado Social não pode dar-se a nível constitucional, apenas legislativo e administrativo.

Se os direitos fundamentais são a garantia de uma sociedade burguesa separada do Estado, os direitos sociais representam a via por onde a sociedade entra no Estado, modificando-lhe a estrutura formal. Esta mudança começou a partir da segunda metade do século XIX, na gradual integração do Estado político com a Sociedade Civil, que acabou a alterar a forma jurídica do Estado, os processos de legitimação e a estrutura da administração.

As mudanças ocorridas na estrutura material e na estrutura social do sistema jurídico foram origem das transformações a nível formal e político e estas transformações, profundas na estrutura material do Estado de Direito, refletiram na mudança na forma de livre concorrência do Estado e marcaram o final do século XIX e o início do século XX. As formas separadas do capital industrial, comercial e bancário se uniram na forma do CAPITALISMO FINANCEIRO, que foi a realidade histórica em que se revelou o capitalismo organizado.

A presença de fortes concentrações industriais converteu-se em presença de um grupo de pressão, capaz de influir na política interna, como demonstrado na Alemanha com a política aduaneira.

No que concerne ao processo de agencificação do Estado, Bobbio o explica dentro do conceito de poder racional-legal de Max Weber. Este conceitua poder como a possibilidade de

⁵ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; GIANFRANCO, Pasquino. **Dicionário de Política**. Verbetes "Estado Contemporâneo". Volume I pg 401-409. Brasília. Imprensa Oficial do Estado. Editora Universidade de Brasília. 12ª Edição. 2002.

contar com a obediência a ordens específicas por parte de um determinado grupo de pessoa.

Todo poder, no entanto, depende de um aparelho administrativo que execute as suas determinações, e o que o legitima não é apenas a motivação afetiva, ou racional relativa ao valor: É necessário que se creia na sua legitimidade. O poder do Estado é racional quando “se apóia na crença da legalidade dos ordenamentos estatuídos e do direito daqueles que foram chamados a exercer o poder”. Assim, a fé na legitimidade se resolve na fé na legalidade, e a legitimação da administração A lógica desta racionalidade administrativa é própria do Estado de direito.

Weber⁶ distingue algumas características principais do poder racional-legal: caráter impessoal, hierarquia dos cargos, e, finalmente, competência, ou seja, de um saber especializado. O que Weber não podia prever, no entanto, foram as transformações do aparelho administrativo nem a nova racionalidade, não mais do tipo legal-racional, que uma sociedade civil tornada mais complexa havia de impor.

Para Bobbio⁷, a “questão social” eclodiu na segunda metade do século XIX, colhendo a burguesia de surpresa impondo-se-lhe como o novo problema principal a que ela devia fazer frente e que ainda continua sendo o problema do Estado contemporâneo.

Segundo Bobbio⁸, este certamente foi o caminho que se começou a abrir, dificultosamente, uma alternativa ao liberalismo: nasceu de fato em fins do século XIX o Estado interventivo, cada vez mais envolvido no financiamento e administração de programas de seguro social. O autor ainda afirma que o Welfare visavam, na realidade, contrastar o avanço do socialismo, procurando criar dependência do trabalhador ao Estado e ao mesmo tempo deram origem a algumas formas de política econômica, destinadas a modificar irreversivelmente a face do Estado contemporâneo.

Já em 1601 na Inglaterra, com a promulgação da Poor Law, lei que instituiu uma taxa destinada aos pobres e um sistema de subsídios em dinheiro, a questão social começou a sinalizar como um problema decorrente da Revolução Industrial, representando o fim da concepção orgânica da sociedade e do Estado. Impôs-se a necessidade de uma tecnologia social que determinasse as causas das divisões sociais e tratasse de lhes remediar, mediante adequadas intervenções de Reforma social.

Chegando aos anos 40 do século XX Bobbio encontra a definição explícita do Welfare state: “independentemente de sua renda, todos os cidadãos, como tais, têm o direito de se

⁶ Apud pg.402

⁷ ibidem

⁸ ibidem

protegidos”. Segundo o autor, o slogan do partido trabalhista inglês em 1945, “Participação de todos”, resumiria eficazmente o conceito de universalismo da contribuição que é fundamento do Welfare. A partir da Segunda Guerra Mundial, todos os Estados industrializados tomaram medidas que estendem a redes de serviços sociais, instituem uma carga fiscal fortemente progressiva e intervêm na sustentação do emprego ou da renda dos desempregados.

O aumento mais ou menos linear destas intervenções trouxe algumas conseqüências importantes, dentre elas o aumento da cota do produto nacional bruto destinada à despesa pública e das estruturas administrativas voltadas para os serviços sociais tornam-se mais vastas e mais complexas; cresce em número e importância política a classe ocupacional dos profissionais do Welfare. O aumento do déficit público provoca instabilidade social, reduzindo consideravelmente as possibilidades da utilização do Welfare em função do assentimento ao sistema político.

Schumpeter⁹ admite que o debate sobre o Estado Fiscal no começo do século XX reflete as transformações operadas na estrutura material e social do Estado de Direito. Reconhece-se uma necessidade de “recapitalização” do Estado para prover a satisfação das exigências sociais e inicializa-se a discussão acerca da possibilidade da transformação do livre jogo concorrencial das forças de mercado. Tratar-se-ia de demarcar por um lado a extensão permitida à imposição direta, e de analisar, por outro lado, as possibilidades concretas de constituição e desenvolvimento de um Estado empresarial, capaz de dirigir empresas públicas: mas isso deixaria entrever uma crise na lógica que preside a forma-mercado.

O Estado fiscal encontra-se perante dois limites: o primeiro representado pelo elemento fiscal (razão pela qual a imposição direta pode agravar mais a renda e o capital monopólico do que a empresa concorrencial) e pelos vínculos da manutenção de uma economia livre; o segundo diz respeito à possibilidade de incremento incontrolável da demanda de despesas públicas, capaz de motivar o colapso do Estado fiscal.

Ao que toca a politicização do Estado, Luhmann¹⁰ fala em uma mudança no assentimento às políticas de intervenção do Estado. O que antes era incumbência exclusiva do Estado em relação ao consenso à ação executiva da administração, agora parece evidente a alteração da relação política-administração. A racionalidade do Estado de direito weberiano, que se funda na conformidade das ações administrativas com as normas jurídicas no Estado

⁹ Apud pg.404

¹⁰ Apud pg 407

social.

Francisco¹¹ Gaetani divide as reformas do Estado na América Latina em duas fases. As reformas de primeira geração caracterizaram-se por decisões iniciais de reforma concentradas especialmente na modificação das regras que determinavam o comportamento macroeconômico, adotado pelo poder executivo em relativo isolamento do restante do sistema político e por meio da adoção de medidas que buscavam dismantelar organismos públicos existentes, sem que houvesse a necessidade de substituí-los por novos organismos.

Assim, a prioridade estava em reduzir a inflação e restabelecer o crescimento por intermédio de modificações de regras macroeconômicas, pela redução do tamanho do Estado e o desmonte de instituições de protecionismo e estatismo. Para tanto, a reforma caracterizou-se por cortes orçamentários drásticos e reforma fiscal; desregulamentação do setor privado, a criação de fundos sociais de emergência à margem dos ministérios sociais e privatizações “fáceis”.

O mosaico latino-americano da segunda metade da década de 90 indica que os desafios enfrentados, para além da consolidação do ajuste macroeconômico, são de natureza diversa, situando-se no plano da regeneração de instituições duramente afetadas pelas crises mencionadas ou na sua própria criação para atender as necessidades do novo contexto.

As reformas de primeira geração guardam entre si um visível parentesco, descendendo todas em maior ou menor escala das formulações do Consenso de Washington. Já nas reformas de segunda geração, permanece a indeterminação, seja sobre rumos, estratégias, métodos ou sustentabilidade. Ou seja, no nível macro, os objetivos econômicos de responsabilização (accountability) pública incluem assegurar a congruência entre política pública e implementação efetiva e a alocação e uso eficiente dos recursos públicos. No nível micro, a preocupação básica é com a eficiência tanto no investimento como na produção e entrega de bens e serviços no setor público.

A reforma do Estado dos anos 90 no Brasil foi caracterizada por um forte movimento de desestatização traduzido nas privatizações e no processo de agencificação do Estado.

Em seu trabalho comparativo entre Brasil e Argentina, Osvaldo Iazzetta localiza o ganho de força do processo de privatização no Brasil no período de Fernando Collor de Mello, que utilizou em seus discursos a palavra “modernização” em uma conotação positiva, apresentando a privatização simultaneamente como meio e objetivo para a modernização do

11 GAETANI, Francisco, “A reforma do Estado no contexto Latino Americano : comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos” in Revista do Serviço Público. Brasília. ENAP Abril-Junho 1998.

país e o alcance de um padrão de consumo e de vida similar àquele dos países do primeiro mundo. Além disso, o ex-presidente apresentava a questão da reforma do Estado por meio das privatizações como uma imposição da realidade. Ou seja, evita a conexão ideológica buscando amparo no clima internacional.¹²

A justificativa do ex-presidente para a retomada do Programa Nacional de Desestatização iniciado na gestão Collor, foi a de que a instabilidade econômica marcada por níveis altos de inflação, os insuficientes investimentos em infra-estrutura e a presença excessiva do Estado em áreas que poderiam ser atendidas pela iniciativa privada ao mesmo tempo em que evidenciaram um cenário de ineficiência no setor produtivo, salientaram a presença precária e ineficiente do Estado em áreas que deveriam necessariamente ser atendidas pelo poder público como a segurança pública, promoção de oportunidades aos mais pobres e a supervisão e regulação do mercado.

Eduardo Modiano¹³ segue a linha de que as privatizações não respondiam a convicções unicamente ideológicas, mas também possuíam um sentido pragmático vindo do pragmatismo derivado do esgotamento do Estado-empresário e da necessidade de reformular as prioridades do setor público imposto pela falta de recursos.

As agências regulatórias surgem neste contexto como mecanismos reguladores normativos, que operam com poderes de supervisão, fiscalização e normatização de atividades, sendo dotadas de maior agilidade na implementação de políticas públicas em razão da sua estrutura especializada. Estas representaram um novo passo rumo ao processo de descentralização da Administração Pública, que se diferencia dos anteriores por desfrutar maior desvinculação de suas decisões frente a pressões políticas

1.2. A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

Carlos Bresser entende que a crise dos anos 80, a qual reduziu a taxa de crescimento dos países centrais à metade do que houvera sido nos vinte anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, tenha sido causa fundamental da crise do Estado. Tal crise se caracterizaria

¹² “Después que calió el muro de Berlin, la cuestion ideológica no tiene tanta importancia ni relevância em el entendimiento político (...) Lo que hoy tenemos buscar fundamentalmente es el bienestar de la sociedad” Discurso citado em Iazzetta “**Las privatizaciones em Brasil Y Argentina. Una aproximacion desde la técnica y la política**” pg. 80

¹³ Citado In “**Las privatizaciones em Brasil Y Argentina. Una aproximacion desde la técnica y la política**” pg. 80

em uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado.

A crise fiscal caracterizada pela perda em vários graus do crédito público, ao mesmo tempo em que vê a sua capacidade de gerar poupança pública positiva, tornar-se negativa. Presencia-se, assim, a diminuição drástica da capacidade de intervenção do Estado, ou seja, a sua imobilização. O autor diagnostica a crise do Estado como um resultado do caráter cíclico da intervenção estatal e como um resultado do processo de globalização que veio a reduzir a autonomia das políticas econômicas e sociais dos Estados Nacionais.

Segundo Bresser, ao longo dos anos 50, tornou-se um lugar-comum a idéia de que o Estado tinha um papel estratégico na promoção do progresso técnico e da acumulação de capital, além de lhe caber a responsabilidade principal pela garantia de uma razoável distribuição de renda. Entretanto, tais êxitos levaram a um crescimento explosivo não apenas no plano de regulação, mas também no plano social e no plano empresarial. Ou seja, o Estado tornou-se um Estado Social-Burocrático.

No caso das empresas estatais, que inicialmente se revelaram um poderoso mecanismo de poupança forçada, na medida em que realizavam lucros monopolistas e os investiam, foram aos poucos vendo esse papel se esgotar, ao mesmo tempo que sua operação se demonstrava ineficiente ao adotar os padrões burocráticos de administração.

Com isso na realização das atividades exclusivas de Estado, e, principalmente, na oferta dos serviços sociais de educação e saúde, a administração pública burocrática, que se revelara efetiva em combater a corrupção e o nepotismo no pequeno Estado Liberal demonstrava agora ser ineficiente e incapaz de atender com qualidade às demandas dos cidadãos-clientes.

O princípio diretor da reforma é aumentar o controle social, robustecendo a esfera pública. A Reforma do Estado reconhece a necessidade de trazer o cidadão para a esfera pública como meio de maximizar os resultados da atividade do Estado. O segundo pilar desta reforma é a EFICIÊNCIA do Estado. A idéia de Bresser Pereira é a da superação definitiva do patrimonialismo, tanto nas suas vertentes tradicionais, como na sua versão mais contemporânea, o “corporativismo”. Assim, a Reforma não estaria ligada à eliminação do Estado, nas palavras de Fernando Henrique Cardoso, mas precisamente à sua “reconstrução em moldes mais efetivos.”

“(…) o que se propõe é um Estado que favoreça as condições para o crescimento da economia e que possa fazer frente ao imperativo

da universalização do acesso aos serviços públicos, ficando entendido de que isso exige o atendimento prioritário as demandas das camadas mais pobres. Um Estado que não substitua ao mercado e à iniciativa privada, mas que os regulamente de forma eficaz e voltada para o interesse público. É este o espírito das novas agências de supervisão e regulamentação, que desempenharão um papel fundamental na vida pública brasileira, inviabilizando os esquemas tradicionais de clientelismo e fisiologismo, priorizando a tarefa inadiável da universalização dos serviços de interesse público.”¹⁴(p.9)

O sucesso de um projeto de Estado que confere grandes responsabilidades à sociedade no trato da coisa pública e na qualidade dos serviços prestados, passa antes pela questão da cidadania. Nos termos da análise de Marshall citada por Bresser Pereira¹⁵ sobre a afirmação histórica da cidadania, primeiro foram definidos os direitos civis, depois os direitos políticos e, por fim, os direitos sociais.

Por meio dos direitos civis, os cidadãos conquistaram o direito à liberdade e à propriedade, em relação a um Estado antes opressor ou despótico; por meio dos direitos políticos os cidadãos conquistaram os direitos de votar e serem votados, de participar, portanto, do poder político do Estado, contra um Estado antes oligárquico. Finalmente, na segunda metade do século dezenove, os socialistas definiram os direitos sociais, que no século seguinte foram inscritos nas constituições e leis dos países.

No último quartel do século vinte, um quarto tipo de direito teria surgido, segundo Bresser: os direitos dos cidadãos de que o patrimônio público seja efetivamente de todos e para todos, denominado pelo autor como **“Direitos Republicanos”**.

Habermas observa que a análise do conceito de cidadania realizado por Marshall, definindo sucessivamente três direitos¹⁶

“(…)faz parte da ampla tendência que os sociólogos chamam de 'inclusão'. Em uma sociedade cada vez mais diferenciada, um número cada vez maior de pessoas adquire direitos cada vez mais inclusivos de acesso a, e de participação em, um número crescente de subsistemas”

Com isso, a convivência nas democracias modernas seria o resultado dos compromissos necessários entre duas esferas: a do privado ou civil e a do público ou cívico - e entre os quatro direitos básicos: civis, políticos, sociais e republicanos. Enquanto os direitos civis são frequentemente considerados negativos (Benjamin Constan), no sentido em que o

¹⁴ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A Reforma do Estado para a Cidadania*. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional. São Paulo. Editora 34, 1ª edição. 1998. pg. 9

¹⁵ Apud p. 81

¹⁶ HABERMAS, Jurgen, *Between Facts and Norms*. Cambridge, Ma.: The MIT Press. Edição original alemã, 1992. p.78

que se quer em relação aos direitos civis é que a liberdade e a propriedade do cidadão não sejam feridas, no caso dos direitos políticos e sociais é necessária uma atuação “positiva” do Estado em relação ao cidadão. A liberdade negativa, é a liberdade “de”, enquanto a liberdade positiva é a liberdade “para”, como Bresser define de acordo com Isaiah Berlin.

Voltado ao desenvolvimento de sua tese, Bresser Pereira a inicia a partir de sua premissa, qual seja:

“Nossa premissa é a de que a democracia é um regime político historicamente em construção, que vai sendo aperfeiçoado na medida em que os quatro direitos da cidadania vão sendo afirmados, ao mesmo tempo que os políticos são responsabilizados perante os eleitores”

Assim, para o autor, a emergência dos direitos republicanos está relacionada ao processo de democratização que se tornou dominante em todo o mundo, de modo a tornar-se um “valor universal”, exigindo do cidadão uma crescente preocupação com os temas públicos. É desta forma que a democracia deixa de ser entendida como um ideal e passa a ser entendida como uma realidade política na história.

Com a definição dos direitos republicanos no último quartel do século vinte, a visão de cidadania ligada à ideia de interesse público e de valores cívicos, finalmente ganhou novas formas. Foi se tornando claro que a cidadania só se completa quando os cidadãos tem a consciência do interesse público. Quando o cidadão luta pelos seus direitos civis, políticos e sociais, ele o faz como membro de uma sociedade cujos interesses coletivos, ele sabe que estão acima dos seus interesses particulares. Assim, a idéia de uma cidadania plena se completa quando acrescentamos aos direitos civis, políticos e sociais e republicanos. Neste momento o cidadão é obrigado a pensar no interesse público explícita e diretamente, Só assim terá condições de defender o patrimônio público em geral.¹⁷

Bresser Pereira entende o direito republicano como direitos públicos que transcendem os direitos de liberdade e à propriedade, a votar e ser votado, à educação e à saúde, os direitos republicanos englobam os direitos de que o patrimônio do Estado continue a ser o patrimônio do Estado, ao invés de ser apropriado por “*grupos patrimonialistas ou corporativistas que agem dentro da sociedade como 'livre-atiradores'*”.¹⁸

Desta forma, o autor entende a *res pública*, em sentido estrito, como patrimônio

17 PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A Reforma do Estado para a Cidadania*. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional. São Paulo. Editora 34, 1a edição. 1998. p. 86.

18 Idem. p.86

econômico público, de todos e para todos. Enquanto conceito mais geral de espaço público do Ostrom¹⁹, de espaço público aberto, a res pública,

“ inclui tudo o que é público, que é do povo, que é dotado de publicidade ou afirmado por intermédio do Direito Público. (...) a res pública assume caráter valorativo. Os cidadãos serão tão mais cidadãos quanto menos forem espectadores e maior for o compromisso com o bem comum ou com o interesse público. Na verdade, é impossível defender a coisa pública se não existir república e se todos os cidadãos não tiverem claro para si as noções de espaço público e de bem comum ou de interesse público.”

Quanto ao interesse público, Bresser afirma:

“A sociedade civilizada e a constituição de um consenso sobre o interesse público são frutos da racionalidade substantiva, orientada para fins. Mesmo, porém, quando a racionalidade instrumental se torna dominante, tornando a busca da eficiência ou do desenvolvimento econômico um valor fundamental do mundo moderno, os valores cívicos que constituem o interesse público e permitem a cooperação, ou a ação coletiva, são essenciais. É por meio deles que se forma um consenso civilizado de interesse público, que, em seguida, se transforma em direito de cada cidadão: transforma-se nos direitos republicanos que merecem tanta proteção quanto mereceram os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais.

1.3. AGENCIFICAÇÃO

“Entende-se por regulação o estabelecimento de meios para exercer o controle social por meio de regras explicitadas em leis, decretos, concessões, contratos, decisões de órgãos reguladores, etc”²⁰

A introdução do modelo de agência regulatória, segundo Luísa Moraes²¹, seria o

¹⁹ Idem. p. 87

²⁰ VILLELA, Annibal V., MACIEL, Cláudio S. A Regulação do Setor de Infra-estrutura Econômica: uma comparação internacional. Texto para discussão nº684, p.10. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/td/tda1999b.html - 98k >

²¹ Citado in ALBUQUERQUE, Ângela. O Papel dos Conselhos na Administração Pública: Democratização da Gestão, Fiscalização e Responsabilização. Revista Virtual Milton Campos. v. 10 pg 225-243. 2003 Disponível em <http://www.mcampos.br/REVISTAMILTONCAMPOS/volume10.html>

resultado da identificação de um déficit de regulação traduzido nos seguintes aspectos: política tarifária definida e estável; marcos regulatórios mais claros detalhando as relações entre os diversos atores de cada setor, seus direitos e obrigações; mecanismo ágil e eficiente para a solução de divergências e conflitos entre o poder concedente e a concessionária; garantias contra riscos econômicos e políticos. Ou seja, estes entes estariam dotados de especialidade, imparcialidade e autonomia decisória.

A Lei das Agências Regulatórias brasileira parte do pressuposto de que elas têm por objetivo prover um ambiente regulatório estável e eficiente necessário para a atração dos investidores privados e para a adequada provisão de serviços de infra-estrutura. Assim, reduzem-se os incentivos para o comportamento oportunista do Estado e protegem-se os consumidores de possíveis abusos pelas empresas detentoras dos serviços de infra-estrutura.

A idéia na criação das agências regulatórias é de que estas gozem de independência para que possam proteger as regras de mercado de políticos potencialmente “capturados” e da insegurança regulatória. Assim, estando o processo de tomada de decisão protegido das pressões políticas de curto prazo, tanto por parte das indústrias reguladas quanto dos grupos de interesse, a independência conferida aos agentes passa a tornar possível à agência atuar dentro de um referencial de longo prazo diferente daqueles ditados por prioridades políticas de curto prazo.

Tal estruturação e fortalecimento das agências fazem parte da “Reestruturação do Papel do Estado” que procura redefinir os responsáveis pela “formulação de políticas, quem cuida da regulação do mercado e quem se incumbem da prestação de serviços nos casos em que ainda haja empresas estatais”.²²

A reforma do Estado ocorrida na década de 1990 ficou marcada pelos processos de privatização e de “Agencificação”, inspirado no direito norte-americano e que cria autoridades administrativas independentes.

A proposta na criação destes entes reguladores foi acompanhada por uma expectativa de que estes fossem capazes de responder a qualquer problema de desgoverno nas áreas privatizadas, para crises e problemas emergentes, para a solução de qualquer matéria até então não sanada.

O processo de “Agencificação” foi parte da tentativa de Bresser Pereira (idealizador da

22 BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. A política das políticas públicas. Relatório 2006. p.205

reforma do Estado) em fazer o Estado fluir do modelo de gestão burocrática para a gerencial, mais dinâmica e adequada ao atendimento das demandas dos cidadãos.

O plano de reforma do Estado limita a ação estatal a funções que lhe são próprias. Inclui-se neste campo as funções relativas ao “núcleo estratégico” e as “funções exclusivas”. As funções do “núcleo estratégico” correspondem aos poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Poder Executivo. As “funções exclusivas” compreendem as funções de regulamentação, fiscalização e fomento. É nesta segunda função que estão compreendidas as agências reguladoras com as funções de regulamentação e de fiscalização de produtos e serviços.

Assim, as agências regulatórias teriam um duplo papel: o de estruturar mercados onde antes só havia atuação estatal e de garantir que os mercados se pautem por regras predefinidas de controle da qualidade do serviço e da sua regularidade por meio da fiscalização, assegurar aos usuários o atendimento a seus direitos ao serviço adequado e a uma tarifa módica.

A primeira grande reforma administrativa do Estado democrático foi formulada durante o mandato de FHC. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, preparado pelo então Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), declarava como propósitos alterar as bases do Estado brasileiro, a fim de melhorar o seu desempenho e democratizá-lo.²³

Para tanto, atividades que não fossem consideradas como essenciais para o governo deveriam ser repassadas para a iniciativa privada e reguladas pelo Estado, ao mesmo tempo que se implementaria a “administração pública gerencial”. E dentro desta lógica, destacaram-se a criação de Agências autônomas, divididas em reguladoras e executivas.

A agência executiva é uma autarquia ou fundação pública que recebem a denominação de “executiva” devido a sua submissão a um contrato de gestão que estabelece metas mediante um plano estratégico. Esta, no entanto, não representa uma exceção ao regime publicista. Já as agências reguladoras são mecanismos reguladores normativos que operam com poderes de supervisão, fiscalização e normatização de atividades, sendo dotadas de maior agilidade na implementação de políticas públicas em razão da sua estrutura especializada. Assim a diferença entre as duas agências é funcional.

As principais ações previstas no plano de accountability eram a participação de usuários; o uso de contratos de gestão como forma de responsabilização por resultados;

²³ ABRUCIO, Fernando Luiz; PÓ, Marcos Vinicius. **Desenho e Funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: Semelhanças e diferenças.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. Julho/ Agosto 2006. pg 283

adoção de mecanismos de controle social nos serviços locais e o aumento da transparência na implementação das ações do governo, possibilitando a sua avaliação e acompanhamento. Deste modo, as noções de controle e accountability ficariam estreitamente ligadas a avaliação e publicidade de resultados e informações dos órgãos, assim como na institucionalização de mecanismos de participação.

De certo modo, tais estão presentes na criação das Agências reguladoras. Os autores lembram que além das linhas gerais do plano diretor, houve em maio de 1996 uma recomendação do Conselho da Reforma do Estado para a Construção do Marco Legal dos Entes Reguladores, que indicava diretrizes mais específicas para estes órgãos. Todavia, não houve um processo coordenado de mudança do aparelho estatal, da reforma regulatória e das privatizações que gerasse uma concepção explícita da natureza e da operacionalização do Estado regulador.²⁴

A criação do modelo regulador de FHC pode ser, grosso modo, dividido em três gerações. A primeira, relaciona-se com a quebra do monopólio estatal e as privatizações. Foi o que aconteceu com a ANEEL, ANATEL e a ANP. A maior preocupação do Estado na realização destas privatizações era o de angariar recursos para pagar a dívida pública e o argumento essencial era a ausência de recursos para investimentos. A de segunda fase caracterizou-se pela busca de melhor eficiência e modernização do aparelho do Estado, surgido no período de 1999/2000. Eram setores mais competitivos e buscava-se resguardar o interesse dos cidadãos em relação a setores de mercados já existentes. São elas a ANVISA, Agência Nacional de Vigilância Sanitária e a ANS, Agência Nacional de Saúde Suplementar, ambas ligadas ao Ministério da Saúde. A terceira, possui grande mistura de finalidades e áreas de atuação: ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres, Antaq – Agência Nacional de Transportes Aquaviários, que ainda mostra alguma identidade com a da agência reguladora pelo tipo de atividade desenvolvida, Ancine – Agência Nacional de Cinemas, ANA – Agência Nacional de Águas, que demonstram uma perda de referencial de regulação de mercados. Para Pollitt [2002]²⁵, tais experiências se aproximam do fenômeno do Mimetismo, marcante nas reformas dos anos 90, no qual simplesmente copiavam-se instituições e aplicavam-as em problemas e contextos diferentes.

A burocracia autônoma com o poder totalmente auto-referenciado traz riscos à

²⁴ ABRANCHES citado in ABRUCIO, Fernando Luiz; PÓ, Marcos Vinicius. **Desenho e Funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: Semelhanças e diferenças**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. Julho/ Agosto 2006. pg 283

²⁵ Apud pg 285

sociedade e à democracia. A discussão ganha novos contornos com os processos de reforma do Estado, nos quais as principais marcas foi o repasse das atividades estatais para entes privados e, neste contexto, elementos de accountability precisaram ser repensados. Além disso, cada vez mais o controle e a accountability do Estado estão inseridos num contexto de ampliação de espaços democráticos, que precisa chegar aos cidadãos.

As concepções originais inspiradoras dos processos de agencificação e “publicização” têm como pressuposto, um elevado grau de participação e controle social. A busca da maior eficiência somente se justifica se assegurada, paripasso, a preservação dos níveis de efetividade e equidade na implementação das políticas ou da prestação de serviços.[Santos, 2000]

O grande desafio da Agenda de Gestão do Estado é “transformar da atual cultura burocrática em uma administração voltada para resultados esperados pela população”, por meio de uma “nova divisão de trabalho entre o poder público e a sociedade”, onde o setor público terá responsabilidades ainda maiores no campo social e nas parcerias com o setor produtivo que o sustenta”.

Reciclando as concepções já adotadas pelo Plano Diretor, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão assume a variável participação social, mas enfatiza a busca da eficiência econômica do Estado, que deverá observar princípios já identificados no âmbito da análise da administração gerencial: a) Prioridade para o cidadão , que significa “orientar toda a gestão para o atendimento do cliente-cidadão”; b) Desburocratização, que implica em “eliminar procedimentos para diminuir a distância entre o início de qualquer atividade e os resultados que ela deve produzir”; e c) Descentralização entre os diferentes níveis hierárquicos de uma instância de governo; de uma esfera de governo para outra; e do setor público para as organizações da sociedade.

Se é fato, como Bresser Pereira afirma, que a reforma do Estado dos anos 90 “é uma reforma que pressupõe cidadãos e para eles está voltada”, exigindo a participação ativa cidadãos é imprescindível que sejam criados e institucionalizados mecanismos que permitam a participação, devem ser criados canais para a participação da sociedade na gestão pública viabilizando as negociações transparentes, públicas, das prioridades e ações centrais de governo. Como afirma Tarso Genro²⁶, deve-se procurar extinguir a separação burocrática que existe entre Estado e Sociedade, o que só pode realizar-se por mecanismos que emirjam da sociedade civil, capazes de alimentar cada vez mais a sua autonomia, através de formas

²⁶ Apud. 287

diretas de controle, combinadas com o Estado de Direito:

“A reforma do Estado só é viável e verdadeiramente moderna se for uma reforma no Estado-sociedade, ou seja, se for uma reforma do Estado também concebida com uma reforma social”

Essa reforma deve incidir sobre a forma de gestão do Estado, o que acaba por exigir a superação do sistema representativo, que se mostra crescentemente insuficiente para realizar o caráter funcional do Estado e sua legitimação, de modo a resgatar a sede primeira do próprio poder estatal, que é a cidadania, superando-se os limites formais da democracia representativa.

Neste sentido, Luiz Alberto dos Santos defende que o desenvolvimento de instrumentos de controle social das agências é um avanço imprescindível para o bom funcionamento do modelo, na medida em que esse controle atua como elemento de legitimidade e eficiência na ação regulatória. Nesse sentido, afirma, *“a experiência internacional indica que o desenvolvimento de reguladores independentes deve ser balanceado por mecanismos mais eficientes de controle social e de prestação de contas. É na ampliação desses instrumentos que se concentra a maior inovação do Projeto de Lei.”*

A partir desta colocação é possível perceber que a autonomia da agência reguladora, ainda, depende de mais um componente: a participação do cidadão-consumidor, também nova figura introduzida pela reforma do Estado como um instrumento na melhora da eficiência no trabalho das agências reguladoras e, conseqüentemente, no serviço prestado pelas concessionárias. O controle do consumidor sobre o serviço prestado serve como amparo para a decisão do agente regulador no reajuste tarifário feito regularmente e na cobrança de melhor qualidade no serviço prestado.

Luiz Alberto dos Santos²⁷ destaca ainda que para tornar o controle e a participação social efetivos no processo de regulação dos setores regulados deve-se: aperfeiçoar mecanismos de consulta pública, que devem ser obrigatórios para todas as agências, além da necessidade de ampla divulgação dos resultados da consulta e audiência pública realizadas; as entidades de defesa do consumidor/usuário e da ordem econômica devem ter a prerrogativa de indicar representantes de conhecimento notório para acompanhar os processos de consulta pública, custeados – dentro das disponibilidades orçamentárias – pela própria agência; Ouvidorias devem ser criadas no âmbito de todas as agências, e o Ouvidor deve exercer em

27 SANTOS, Luiz Alberto dos. **Eficiência e eficácia de sistemas de regulação: o caso brasileiro** 2005. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct.

caráter privativo as suas funções, sem subordinação hierárquica à direção da Agência e sem acumulação com outras funções; a transparência das regras deve ser aumentada, bem como tornadas homogêneas entre as agências

A própria constituição de 1988 já reconhece a importância da participação social inclusive de forma direta. Seja através de plebiscitos, seja através do voto, ou por meio de conselhos. O estabelecimento de conselhos, formas institucionalizadas de participação, começou com a idéia de conselhos deliberativos, mas com o tempo, começou a enveredar para o lado dos conselhos consultivos, caráter do Conselho de Consumidores de Energia Elétrica.

Gaetani apesar de admitir que as reformas macroeconômicas sejam requisitos para a retomada do crescimento na América Latina, entende que é cada vez mais clara a existência de íntimas conexões entre o seu processo de consolidação e as reformas institucional e social. Assim, a exclusão e a desigualdade social constituem um dos maiores vetores de instabilidade das jovens democracias do continente e que o seu enfrentamento não pode prescindir de reformas profundas no aparato governamental.

Assumindo a definição de Dahl e Lindblom sobre controle de que este é a capacidade de um ator fazer com que outro atenda as demandas daquela, pela imposição de restrições, penalidades e incentivos. A accountability é um conceito um pouco mais amplo, que inclui a existência de condições para os cidadãos participarem da definição e avaliação de políticas públicas, premiando ou punindo responsáveis.(CLAD, 2000). Abrucio e Pó [2006] entendem que nessas condições devem constar a disponibilidade de informações sobre a atuação dos governos e de seus resultados, bem como a existência de instituições que permitam contestar as ações do poder público.

Considerando-se as colocações acerca da Reforma do Estado e a sua característica de inclusão do cidadão nos processos administrativos, o capítulo seguinte trata mais a fundo a questão das instituições e do Conselho de Consumidores de Energia Elétrica.

CAPITULO 2 – A RESOLUÇÃO Nº 138/2000 E O ESTABELECIMENTO DO CONSELHO DE CONSUMIDORES

O processo de democratização iniciado nos anos 80 instaurou um novo modelo de gestão do poder público. A mudança envolve o processo de descentralização das atividades governamentais e amplia possibilidades de participação nas ações do governo.

A criação de conselhos formais com paridade entre Estado e sociedade como fruto de pressões e demandas da sociedade civil começou a tornar-se realidade a partir da Constituição de 1988, chamada “Constituição Cidadã”. O texto constitucional inova ao utilizar a palavra “diretamente” na seguinte frase: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”²⁸.

“O debate sobre a reforma do Estado tem certamente na descentralização um dos seus pontos centrais. Ao longo dos últimos anos, correntes de orientação política tem articulado positivamente propostas de descentralização com diversas expectativas de superação de problemas identificados no Estado e nos sistemas políticos nacionais. Na década de oitenta ocorreram reformas descentralizadoras em vários países com estratégias distintas a desconcentração, delegação, a transferência de atribuições a privatização ou desregulação” [ARRETCHE, 1996,pg 44] ²⁹

A partir da idéia de descentralização surgiu a maior necessidade de maior articulação e coordenação entre os entes federados e, ao mesmo tempo, da ampliação de atividades fiscalizadoras sobre a execução das políticas públicas. Portanto, reformas do Estado nessa direção seriam desejáveis, pois viabilizariam a equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle societal sobre o Estado.

A expansão e complexificação das atividades governamentais e de seus instrumentos aumentam os problemas e dificuldades relacionadas a assimetria de informações entre agentes públicos e tendem a tornar a ação dos governos mais opaca e dificultar seu controle perante os cidadãos por um lado, e diminuir a sua legitimidade por outro.

28 BRASIL, Constituição (1988). Art 1º, *Parágrafo Único*.

29 Citado in ALBUQUERQUE, Ângela. O Papel dos Conselhos na Administração Pública: Democratização da Gestão, Fiscalização e Responsabilização. Revista Virtual Milton Campos. v. 10 pg 225-243. 2003 Disponível em <http://www.mcampos.br/REVISTAMILTONCAMPOS/volume10.html>

Surge, então, a noção de accountability societal definida por Carneiro e Costa³⁰ como um mecanismo de controle não eleitoral, que utiliza ferramentas institucionais e não-institucionais, que se baseia na ação de várias associações de cidadãos, movimentos, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos.

Os conselhos surgem como uma opção em constituir canais efetivos de participação da sociedade civil e de formas inovadoras de gestão pública, que permitiria o exercício de uma cidadania ativa. Estes conselhos incorporariam as forças das comunidades a gestão dos seus problemas e a implementação de políticas públicas. Como forma de institucionalização de participação, os conselhos marcariam uma reconfiguração da relação do Estado e sociedade, e instituiriam uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de co-responsabilização sobre o desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas. A ideia é que estes conselhos, mais que instâncias de discussão de questões práticas, sejam também uma instância decisória destas questões práticas.

Usualmente no Brasil os conselhos são divididos da seguinte forma: conselhos setoriais, conselhos gestores e conselhos de políticos. Estas denominações dizem respeito ao nível de governo em que atuam: esfera municipal, esfera municipal e esfera federal. Surge, no entanto, no âmbito do ambiente regulatório a figura do conselho consultivo.

O conselho consultivo, Advisory Board, é um formato muito utilizado em pequenas empresas, tornando-se uma tradição nos Estados Unidos. Ele funciona da seguinte maneira: A organização convida um pequeno grupo de executivos ou empreendedores para formar esse grupo - normalmente informal - que, de tempos em tempos, reúne-se e ajuda os empreendedores nas decisões estratégicas.

Os Conselhos Consultivos são importantes redes de apoio, consulta e participação de entidades, ONGs, grupos e cidadãos interessados na construção de ações do poder público. Representam um importante instrumento nos quais a sociedade se reconhece, discute e participa. É por este canal que o Estado e a sociedade se encontram visando discutir temas relevantes buscando, assim, possíveis soluções.

Contudo, Maria da Glória Gohn crítica este formato de institucionalização da participação. Fazendo uma análise do processo de participação da sociedade, Gohn percebe que há um aumento no número de conselhos de caráter consultivo e não-deliberativo e

³⁰ ABRUCIO, Fernando Luiz; PÓ, Marcos Vinicius. Desenho e Funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: Semelhanças e diferenças. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. Julho/ Agosto 2006

observa que a criação de espaços e mecanismos participativos na Constituição não implica necessariamente no seu funcionamento, e menos ainda na qualidade da intervenção. Para ela, não é o bastante mostrar opinião sem levar em consideração a implicação na ação.³¹

O Conselho de Consumidores de Energia Elétrica é um conselho consultivo e tem contornos de espaço público, uma vez que representa um espaço destinado à discussão de questões referentes a um tema específico, qual seja, o das tarifas de eletricidade e da qualidade do serviço prestado pela concessionária.

2.1. A RESOLUÇÃO Nº138/2000 E O CONSELHO DE CONSUMIDORES

A implementação do Conselho de Consumidores de Energia Elétrica nas distribuidoras e concessionárias começou a ser previsto antes mesmo do criação da ANEEL. A Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993 é a primeira sinalização da instituição de tais conselhos. O artigo 13º da Lei faz a seguinte previsão:

“O concessionário de serviço público de distribuição de energia elétrica criará no âmbito de sua área de concessão, Conselho de Consumidores, de caráter consultivo, composto por igual número de representantes das principais classes tarifárias, voltado para orientação, análise e avaliação das questões ligadas ao fornecimento, tarifas e adequações dos serviços prestados ao consumidor final.”

O texto da Lei prevê que o caráter de tal conselho seja, consultivo e voltado para a orientação, análise e avaliação das questões ligadas ao fornecimento, tarifas e adequações dos serviços prestados ao consumidor final. Este conselho, porém, já era previsto desde 1993, quando foi editado o Decreto nº 8631 de 4 de março de 1993. No seu artigo 13º já prevê a criação de um conselho consultivo com a tarefa de orientar, analisar e avaliar o fornecimento, tarifas e adequação do serviço prestado.

A Resolução nº138/2000, que institui o Conselho de Consumidores de Energia Elétrica, prevê que este atue junto às empresas a fim de assegurar a qualidade dos serviços

31 GOHN, Maria da Glória. 2003

prestados. No entanto, atribui as concessionárias ou permissionárias de energia elétrica a responsabilidade de instituí-los. Isto acontece do seguinte modo: A empresa disponibiliza um espaço físico dentro dela com instalações básicas para o funcionamento do conselho; convidam instituições representativas da sociedade para que indiquem dois representantes para cada categoria de unidade consumidoras, são elas: classes residencial (baixa renda preferencialmente), comercial, industrial, rural e poder público (Ministério Público ou PROCON);e financiam as atividades do Conselho. Os membros do conselho, por sua vez, definem a estratégia de trabalho para cada gestão no Plano Anual de Atividades e Metas, onde devem estar detalhadas as estratégias de trabalho e as despesas.

Finalmente em 10 de maio de 2000, edita-se a Resolução nº 138 estabelecendo as condições gerais para a formação, funcionamento e operacionalização dos Conselhos de Consumidores.

O Decreto nº 2335 de 1997 é a primeira menção da agência em seguir a determinação da Política Nacional das Relações de Consumo.Reforçando a intenção da Lei, o Decreto em questão em seu artigo 4º, definiu como competência da ANEEL Estimular a organização dos conselhos de consumidores e de comissões de fiscalização periódica. Nota-se por este decreto editado em 1997 a obrigação de “estimular a organização e operacionalização dos conselhos de consumidores e das comissões de fiscalização periódicas.”

Em 1998, antes mesmo de completar um ano de funcionamento, a ANEEL realizou o I Encontro Nacional com representantes das concessionárias e distribuidoras (I ENCC). Neste encontro, diagnosticou-se a necessidade de criar um meio de participação da sociedade civil organizada como agente essencial para o bom funcionamento do processo regulatório, como uma forma de controle de qualidade.

A Resolução 138/2000 traz a seguinte justificativa para o dever do poder concedente, ou seja, a ANEEL, em estimular a formação de associações de usuários para a defesa de interesses relativos ao serviço em sua competência :

“a experiência atual tem demonstrado a necessidade de revisão e atualização dos procedimentos vinculados aos Conselhos de Consumidores, visando consolidar a formação, o funcionamento e a operacionalização dos mesmos; e, os procedimentos que nortearam a Audiência Pública nº 008/1999, constantes do Processo nº 48500.004649/99-16, asseguraram a efetiva participação dos consumidores, agentes e demais interessados, no período de 12 de novembro a 17 de dezembro 1999, oportunidade em que apresentaram e defenderam propostas para as condições gerais de formação, funcionamento e operacionalização dos Conselhos de Consumidores;”

A Resolução n 138/2000 vem estabelecer condições gerais para a formação, o funcionamento e a operacionalização dos conselhos dos consumidores de energia elétrica. Nesta Lei estão definidos os direitos e deveres dos poderes concedente, concessionária ou permissionária e do conselho, o caráter desta instituição e as diretrizes que deve reger a atuação de cada uma das partes.

Visando a melhor visualização desta Lei, este capítulo abordará cada um dos aspectos citados no texto da Resolução em três partes, sendo elas: a perspectiva de direitos e deveres do poder concedente, perspectivas de direitos e deveres do concessionário e perspectivas de direitos e deveres do Conselho dos Consumidores.

A Resolução em questão estabelece como diretrizes que devem orientar as atividades das agências a prevenção de potenciais conflitos por meio de ações que estabeleçam adequado relacionamento entre agentes do setor de energia elétrica e demais agentes da sociedade; educação e informação dos agentes do setor e demais envolvidos e a transparência e efetividade nas relações com a sociedade. Com isso, a Resolução n 138/2000 entende como obrigação do poder concedente da promoção da eleição e indicação dos representantes dos conselhos junto aos agentes setoriais. Assegura ainda, o acesso e o repasse ao Conselho das informações necessárias para a execução de suas atividades.

A Lei entende que o permissionário, por executar um serviço público, está vinculado à prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários. Destarte, a resolução traz a obrigatoriedade em criar no âmbito de sua área de concessão o conselho consultivo. Esta obrigatoriedade consiste em disponibilizar recursos financeiros para garantir o custeio e, ainda, dar apoio logístico para o funcionamento do conselho. Isso quer dizer, o concessionário deve ainda fornecer as instalações para o funcionamento e execução das atividades do conselho. Ele deve também divulgar a existência do Conselho.

A concessionária tem no escopo de suas responsabilidades de modo complementar permitir o livre acesso às instalações da mesma, bem como a informações necessárias ao desempenho das atividades do conselho. Para tanto deve certificar-se de que todas as suas unidades colaborem no sentido de fornecer tais informações. Deve também manter o conselho informado sobre a legislação e a regulamentação do setor de energia elétrica. A concessionária é, ainda, responsável pelas atribuições do secretário-executivo do conselho.

Por fim, em relação à ANEEL, a concessionária tem a responsabilidade de manter à disposição desta ou de órgão conveniado por ela indicado, os documentos pertinentes às atividades do conselho e adotar medidas cabíveis para a solução de problemas identificados

pelo mesmo ou apresentar justificativas pertinentes.

Antes de abordar as responsabilidades do conselho de consumidores, a Resolução define quais seriam os direitos e deveres dos consumidores que mais tarde irão orientar a ação do Conselho.

De acordo com a Resolução, o consumidor tem o direito de receber informações para a defesa dos seus interesses individuais e coletivos. Em contrapartida, ele tem o dever de levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado e de comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço.

Assim, no exercício de suas atribuições, os Conselhos de Consumidores poderão, para defesa de seus interesses, solicitar informações e encaminhar sugestões, denúncias e reclamações ao concessionário, à ANEEL ou aos órgãos conveniados por ela indicados, assim como cooperar na fiscalização dos concessionários, de acordo com as Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica.

Destarte, a lei em questão entende como atribuição do Conselho:

- Cooperar e estimular a concessionária ou permissionária no desenvolvimento e na disseminação de programas educativos destinados à orientação dos consumidores sobre a utilização de energia elétrica e quanto aos seus direitos e deveres;
- Cooperar com a concessionária na formulação de propostas sobre assuntos de sua competência, encaminhando-as à ANEEL ou órgão conveniado;
- Analisar, debater e propor soluções para conflitos entre consumidor e concessionária;
- Propor alternativas que possibilitem a melhoria e adequação dos serviços prestados;
- Cooperar com a ANEEL ou órgão conveniado na fiscalização de serviços prestados visando o cumprimento do contrato de concessão e da regulação;
- Solicitar a intervenção da ANEEL ou do órgão conveniado por ela indicada para a solução de impasses entre o conselho e a concessionária ou permissionária;
- Conhecer e acompanhar a evolução da legislação e da regulamentação do setor;
- Cooperar com a concessionária ou permissionária na divulgação dos atos

praticados pelo conselho;

- Interagir com os consumidores e/ou com entidades representativas visando a indicação de representantes quando da renovação do Conselho.

Além disso, a distribuidora de energia deve permitir o livre acesso dos conselheiros às instalações, bem como a informações necessárias ao desempenho das atividades do conselho. Do mesmo modo, a ANEEL ou órgão conveniado a ela deve assegurar o acesso e repasse de informações necessárias a execução de suas atividades. Por outro lado, o Conselho dos Consumidores está proibido de divulgar informações sem a concordância prévia e formal dos agentes envolvidos das informações consideradas de caráter reservado ou confidencial.

No que diz respeito às atividades, estas devem estar em consonância com o regimento interno e consubstanciado em um Plano Anual de Atividades e Metas e deve conter no mínimo a especificação das atividades e metas a serem lançadas com seus respectivos planos de ação, onde deverão estar descritos os objetivos a serem atingidos, os produtos a serem obtidos, cronograma e desembolsos previstos; valor e forma de liberação dos recursos financeiros necessários à execução das atividades.

Outro ponto que merece ser destacado, é que a resolução determina, ainda que os Conselhos de Consumidores terão representação no Mercado Atacadista de Energia - MAE e no Operador Nacional de Sistemas - ONS, de acordo com os critérios definidos no artigo 7º da Cláusula 14 do Acordo de Mercado e no inciso VIII do art. 8º do Estatuto do ONS, bem como nos demais fóruns setoriais, conforme critérios e condições a serem definidas pela ANEEL. Tal representação no MAE e no ONS será exercida por membros dos Conselhos de Consumidores, mediante eleição entre os indicados, com mandato de 2 (dois) anos, permitida a reeleição por, no máximo, um período.

Em 2010 foi lançado o Projeto de Lei nº 105 de 2010 que trata da criação do Conselho Nacional de Consumidores das Prestadoras de Serviço Público de Energia Elétrica, o CONACON. Segundo este PL, a formação do Conselho citado se daria visando, principalmente, contratar apoio técnico para a realização de estudos e análises de temas de interesse dos consumidores e prestar assessoramento técnico aos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Defesa do consumidor. Deste modo, segundo consta na justificativa do projeto de Lei, o CONACON teria condições de municiar o usuário de serviços públicos de energia elétrica de elementos suficientes na defesa dos seus interesses eventualmente afetados por ações e omissões do prestador de serviços públicos. Ou seja, pela experiência dos Conselhos de Consumidores, *“Observa-se, na prática, uma enorme lacuna na participação dos consumidores cativos em defesa dos seus interesses nos diversos fóruns.”*

Isso porque, neste mesmo texto, o autor afirma mais adiante que a indústria da energia elétrica baseia-se em *“uma intrincada e complexa rede de leis e regulamentos que tornam a sua compreensão uma tarefa complexa.”*

No entanto, o ponto que mais chama a atenção na justificativa dada é que:

“Os Conselhos foram concebidos para serem sustentados pelas concessionárias. A experiência de mais de quinze anos mostra que o conflito de interesses entre consumidores e concessionárias impede o seu adequado funcionamento”

2.2. Quanto à criação, formação e estruturação do Conselho de Consumidores

O artigo 2º da resolução no 138/2000 determina que cabe à concessionária ou à permissionária de serviço de distribuição de energia criar o conselho de consumidores de caráter consultivo, voltado para a orientação, análise e avaliação de questões ligadas ao fornecimento, às tarifas e à adequação dos serviços prestados ao consumidor final.

Para tanto o conselho deve ser composto por um representante de cada uma das seguintes classes: classe residencial, comercial, industrial, rural e poder público. A convite da concessionária, as entidades participam da reunião de formação indicando as pessoas da comunidade que melhor as represente.

No caso da classe residencial, a resolução determina que a concessionária ou permissionária deve preferencialmente convidar entidades representativas dos consumidores de baixa renda.

Caso a permissionária não preencha o requisito de obrigatoriedade da composição das classes de consumidores, essa deve promover a substituição de tais classes por outra classe atendida mediante acordo com os membros já indicados, comunicando a ANEEL o fato.

Deverá haver ainda a representação compulsória de um membro titular e um suplente de entidades encarregadas da proteção e defesa do consumidor, PROCON ou Ministério Público, de âmbito local ou regional, ou, na falta destes, de entidade que melhor represente os consumidores na área de concessão, salvo a recusa expressa das referidas entidades.

No caso de não haver entidade(s) representativa(s) ou na falta de interesse de uma

ou mais classes de consumidores, a concessionária ou permissionária deverá convidar, de comum acordo com os demais representantes indicados, consumidores integrantes da(s) classe(s) não representada(s) para se candidatarem à composição do Conselho, promovendo a respectiva eleição.

É vedada a participação como membro do conselho de qualquer empregado ou dirigente de permissionário, respectivos cônjuges e parentes de 1o e 2o graus, assim como o de pessoas físicas e jurídicas que mantenham relações comerciais, exceto a relação de consumo proveniente da compra e venda de energia. As concessionárias estão proibidas de indicar membros para a formação do conselho.

Quanto ao secretário-executivo, este é um funcionário responsável pela organização geral das atividades e sem direito a voto. A função do secretário-executivo é de receber e expedir correspondências de interesse do Conselho; expedir convocações para as reuniões, indicando local, horário e a ordem do dia; secretariar as reuniões; manter organizado o arquivo das atas das reuniões; responder, de forma contínua, pelos encargos da Secretaria do Conselho; e encaminhar aos membros do Conselho e à ANEEL ou ao órgão conveniado por ela indicado, cópia do Regimento Interno e suas eventuais alterações, do calendário anual de reuniões e das respectivas atas.

Em relação ao mandato de presidente e vice-presidente, este é de um ano, podendo ser reeleito por no máximo dois períodos. Os outros membros do conselho tem mandato de dois anos que podem ser renováveis a critério das entidades indicadoras por mais dois períodos. Terminado tal período, os representantes em questão não podem trabalhar no conselho como membro por pelo menos uma ano.

O presidente do Conselho tem como atribuição dirigir e coordenar os trabalhos do Conselho, convocar os membros para as reuniões, presidir as reuniões, além de ser o representante oficial do Conselho. O vice-presidente, além de membro do conselho, deve substituir o presidente nos impedimentos legais e formais deste.

Os Conselheiros devem participar das reuniões, atendendo à convocação do Presidente, discutindo e votando as matérias submetidas às suas análises; apresentar sugestões para a atuação eficiente do Conselho e expor os assuntos que julgar pertinentes; zelar pelo crescimento do prestígio e pela elevação do conceito do Conselho e de seus Conselheiros; identificar e divulgar, junto à(s) entidade(s) de sua respectiva classe de representação, os temas a serem submetidos à apreciação do Conselho; levar ao Conselho recomendações e notícias a ele vinculadas; propor eventuais alterações no Regimento Interno, observadas as disposições apresentadas na Resolução.

2.3. Mudanças propostas para a Resolução

Em prol de trazer as mudanças necessários para o desempenho adequado dos CCEEs, as propostas apresentadas na audiência pública nº 115/2010 dividem-se entre o funcionamento do Conselho, em especial na questão da representação, e nas atribuições do Conselho, ANEEL e distribuidora.

Quanto à questão da representação, a proposta traz as seguintes questões:

- a) Veda a participação de um conselheiro em dois conselhos e em mais de uma classe;
- b) Proíbe que ele seja ocupante de cargo eletivo ou de candidato para cargo eletivo;
- c) Os mandatos serão de dois anos renováveis a critério da entidade indicadora em no máximo mais dois períodos de igual duração, com a obrigação de afastamento por dois anos;

Atribuições da distribuidora:

- a) Encaminhar parecer opinativo sobre o PAM referente ao exercício seguinte e enviar à ANEEL até o fim de novembro;
- b) Realizar anualmente reunião entre diretoria e Conselho de Consumidores, a fim de apresentar as providências adotadas em razão das propostas
- c) Elaborar e enviar à ANEEL, até o final de março, o relatório anal contemplando as análises e providências adotadas em razão das propostas encaminhadas pelo Conselho no ano anterior sobre assuntos ligados ao serviço de energia elétrica;
- d) Manter à disposição da ANEEL os documentos pertinentes às atividades do Conselho e à aplicação de recursos para custeio pelo prazo mínimo de cinco anos;
- e) Garantir o pagamento de gastos com o funcionamento do Conselho de acordo com o disposto na Resolução.

2.4. O Conselho de Consumidores da CEB

O Conselho de Consumidores do Distrito Federal ligado à Companhia Energética de Brasília, a CEB, foi criado no ano em que saiu a Resolução da ANEEL nº 138/2000.

O site da CEB, na parte destinada ao Conselho, entende que as principais atribuições do Conselho são:

a) Interagir com a CEB junto à sociedade civil, identificando e propondo melhorias para as necessidades específicas de cada uma das diversas classes de consumidores, em relação às atividades por elas desenvolvidas;

b) Analisar, debater e propor soluções para conflitos instaurados entre os consumidores e a CEB;

c) Cooperar e estimular a CEB no desenvolvimento e na disseminação de programas educativos destinados a orientação dos consumidores sobre a utilização de energia elétrica, também quanto aos seus direitos e deveres;

d) Cooperar com a comunidade e a CEB na formação de propostas sobre assuntos de sua competência a serem encaminhadas a ANEEL;

e) Cooperar com a ANEEL na fiscalização dos serviços prestados pela CEB, visando o cumprimento do contrato de concessão e da regulamentação de interesses do setor de energia elétrica;

f) Acompanhar a evolução da legislação e da regulamentação do setor de energia elétrica.

A partir desta pequena noção das atribuições do Conselho de Consumidores de Energia Elétrica da Companhia Energética de Brasília – CEB, temos insumo para o estudo de caso que será realizado mais adiante.

CAPÍTULO 3. CONSELHO DE CONSUMIDORES: UMA ABORDAGEM TEÓRICA

3.1 Neo-institucionalismo

Ao longo das duas últimas décadas surgiram as mais diversas abordagens institucionalistas, não necessariamente contraditórias, mas heterogeneidade que tem dificultado a configuração do espaço (teórico e empírico) de diálogo entre suas diferentes variantes. A primeira incorpora alguns argumentos da abordagem da escolha racional para explicar o surgimento e o papel das instituições. Uma segunda deriva da sociologia organizacional a necessidade de contextos institucionalizados (organizações, rotinas, normas de ação) que tornam possível a ação coletiva. Por fim, a última se vincula á ampla linhagem de abordagens histórico-estruturais (marxista, funcionalista, weberiana) e procura reelaborar os fundamentos sociológicos e históricos da ação coletiva produzidos por essas abordagens (interesses, ideologias, tradições e estruturas organizacionais) como forças sociais e históricas que configuram contextos institucionais que impedem, retardam, consolidam ou aceleram processos de mudança social.

A agenda de pesquisas neo-institucionalistas buscava, inicialmente, reafirmar as instituições como objetos importantes de estudo dos processos políticos e sociais. Trabalhos de diversos temas ancoravam as suas explicações nas instituições e na relação com a estrutura e a ação dos indivíduos. Em outras palavras, a maior questão levantada era sobre a real importância das instituições. Questionava-se “as instituições importam?”.

O Neo-institucionalismo, sem negar a importância do contexto social da política quanto das modificações dos atores individuais, insiste em papéis mais autônomos para as instituições políticas. Estudiosos tais como Katzenstein, Krasner, Stephan, Skocpol,³² defendem que o Estado não é somente afetado pela sociedade, mas também a afeta. A reivindicação de autonomia é necessária, segundo March e Olsen³³, para estabelecer que as

32 MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The new institucionalism: Organizational factors in political life. Revista de Sociologia e Política vol.16 no.31 Curitiba novembro 2008.pg.

³³ Idem

instituições políticas são mais que simples espelhos de forças sociais. A democracia política depende não somente da economia e das condições sociais, mas também do desenho das instituições políticas. Os autores defendem que instituições como por exemplo, as agências burocráticas, as comissão legislativas e as cortes de apelação são arenas para as forças sociais contraditórias, mas também são uma coleção de procedimentos e estruturas de definem e defendem interesses representando atores em si³⁴.

Este argumento, ou seja, de que as instituições são atores sociais constitui-se como uma reivindicação de coerência e de autonomia institucionais. Tal reivindicação se torna necessária para tratar as instituições como tomadoras de decisão. Pierson³⁵, ressalta que “o surgimento do novo institucionalismo na Ciência Política reflete um renovado interesse pelo próprio modo como arranjos relativamente estáveis e rotineiros estruturam o comportamento político”³⁶ Com isso, a democracia política dependeria não somente da economia e das condições sociais, mas também do desenho das instituições políticas.

Com efeito, a estruturação do comportamento pelas instituições se daria pelos mais diversos mecanismos, tanto formais como informais. Sobre este ponto, Pierson afirma ainda que as instituições estabelecem as regras do jogo das lutas políticas – influenciando na formação de identidades de grupo, de preferências políticas e de escolhas de coalização, bem como promovendo o aumento de poder de alguns grupos, em detrimento de outros. As instituições também afetam a atuação do governo – na medida em que interferem nos recursos administrativos e financeiros que viabilizam as intervenções políticas.³⁷

Com isso a reivindicação de autonomia é necessária para estabelecer que as instituições políticas sejam mais do que simples espelhos de forças sociais. As observações empíricas parecem indicar que os processos internos às instituições políticas ainda que iniciados por eventos externos, afetam o fluxo da história. Como Skopcol e Finegold³⁸ exemplificam, programas adotados como simples acordo político por uma dada legislatura, tornam-se de um significado e de uma força distintos em virtude de possuírem uma agência que foi estabelecida para cuidar delas.

Além disso, a variação quanto ao desenho constitucional e quanto às modalidades de interação econômica produzem interações específicas e, dessa forma, induzem a resultados

³⁴ MARCH, James G. e OLSEN, Johan P. “Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política” 2008. Curitiba. Revista de Sociologia e Política v.16 n°31 p. 9-11.

³⁵ Apud

³⁶ Citado em PERES, Paulo Sérgio. “ Comportamento ou Instituições. A evolução histórica do Neo-institucionalismo na Ciência Política” 2008. Revista Brasileira de Ciências Sociais v. 23 n° 68 p. 63

³⁷ idem

³⁸ ³⁸ MARCH, James G. e OLSEN, Johan P. “Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política” 2008. Curitiba. Revista de Sociologia e Política v.16 n°31

políticos diversos.

Paulo Sérgio Peres afirma que os neo-institucionalistas julgam que as instituições são fatores de constrangimento/ restrição, de moldagem/estruturação das ações, que limitariam seus cursos de ações possíveis e estabeleceriam uma escala de racionalidade. Com isso, ao longo do tempo, as instituições moldariam ou estruturariam cada vez mais as preferências.

Em uma vertente sociológica, a concepção prevalecente é a de que as instituições moldariam as preferências dos atores. Já a vertente da ciência política, quase sua totalidade é adepta ao “institucionalismo da escolha racional”, a qual concebe que as instituições interagem com as preferências já dadas, provocando um processo de transição das mesmas em relação aos objetos de ação com uma escala de utilidades. Assim, tanto a sociologia quanto a ciência política tomam as escolhas como unidade de análise, diferenciando-se no tipo de análise: aquela exógena e esta endógena.

O neo-institucionalismo é, por um lado, uma tentativa de resgate do processo de construção institucional como fundamento teórico e empírico da ação social, e, por outro, uma tentativa ainda que embrionária, de unificação das ciências sociais em torno do paradigma institucional que não recusa preliminarmente nenhum dos paradigmas anteriores, mas procura reelaborá-los dentro de uma concepção que opere a mediação entre as grandes teorias sociais e a análise empírica, especialmente na vertente comparativa.

O Neo-institucionalismo histórico considera que as instituições não são os únicos fatores responsáveis pelo curso da vida política, reconhecendo que a concepção de mundo é complexa e influenciada por múltiplos e variados fatores. Ou seja, esta linha de pesquisa que se caracteriza pelo método histórico nos seus estudos, traz a idéia de instituições como um produto da cultura. Isso quer dizer, mais do que um instrumento que orienta as decisões, as instituições são consideradas processos pelos quais os indivíduos organizam a vida política.

Além de influenciarem o comportamento estratégico dos indivíduos, as instituições promovem a construção dos atores sociais, a partir do uso de formas, imagens, signos institucionais fornecidas pela vida social. Para os neo-institucionalistas históricos, as preferências são endógenas, sendo construídas social e politicamente no bojo dos processos sob estudo.³⁹

Lieberman⁴⁰ aponta como principal objetivo destes estudos a verificação do impacto da

³⁹ MARQUES, Eduardo C. Notas críticas à literatura sobre o Estado, políticas estatais e atores políticos. BIB, São Paulo, n.43 1997, p.78

⁴⁰ Op. cit in RAMALHO, Pedro Ivo Sebba p.18

variação das instituições em resultados sociopolíticos. Assim, a sua natureza histórica deriva do caráter duradouro das instituições construídas em determinados momentos no tempo, as quais influenciam a dinâmica da política nos períodos subseqüentes.

Debates sobre pluralismo e neomarxismo conduziram vários teóricos a prestar atenção especial ao Estado que deixa de ser um agente neutro arbitrando entre interesses concorrentes, mas um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre grupos.

O neo-institucionalismo adota também o conceito de path dependency nas suas análises considerando os desenvolvimentos históricos como essenciais para o estudo de sistemas políticos. Ou seja, as trajetórias adotadas por comunidades políticas em contextos históricos determinados são fundamentais para o entendimento das variações subseqüentes⁴¹. Sebbas explica que “não se trata de unicamente valorizar os fatos ou eventos históricos para a compreensão das condições sociopolíticas de um país, mas trata-se também de considerar que escolhas ou cursos de ação efetivados em momentos cruciais da história imputam elevados custos para serem revertidos ou alterados. É certo que existirão outros momentos em que serão possíveis outras escolhas, mas a estrutura institucional daquele sistema terá erigido barreiras consideráveis ao longo do tempo que necessariamente irão constringer mudanças que apresentem caráter essencialmente diverso da perspectiva adotada anteriormente”.

Para autores como Weaver e Rockman⁴² as instituições especificam o que interessa e até que ponto são importantes. Em outras palavras, a estrutura política e econômica das instituições não explicam tudo, mas quando analisados juntos, podem prover uma explicação poderosa para o tamanho do Estado nas democracias modernas capitalistas.

Independente destas considerações, a idéia básica dentro do enfoque ambiental de que os atores respondem estrategicamente ou moralmente a um conjunto de regras formais e informais, funciona como núcleo epistemológico e metodológico da análise dos fenômenos políticos atuais. Por isso, condicionam ou induzem os atores a agirem e a decidirem de determinada maneira e acabam, assim, explicando grande parte do que ocorre na dinâmica da política.

⁴¹ Op. cit. P. 20

⁴² citado in ⁴² MARCH, James G. e OLSEN, Johan P. “Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política” 2008. Curitiba. Revista de Sociologia e Política v.16 n°31

Douglas North,⁴³ ao contrário dos demais autores, pondera que há uma ambivalência da eficiência das instituições, justificando as diferentes performances econômicas dos países a partir da história percorrida por cada. O autor entende as instituições como as regras do jogo⁴⁴ da sociedade ou, os constrangimentos concebidos que estrutura as interações humanas. Elas consistiriam em regras formais (constituições, estatutos, regulações), regras informais (convenções, regras morais e regras sociais) e as características de imposição de cada uma. E porque elas constroem a estrutura de incentivos da sociedade, definem qual o tipo de jogo jogado através do tempo. Para explicar melhor, North divide em dois aspectos: o interno e o externo.

De um ponto de vista externo, as instituições seriam regularidades comportamentais ou rotinas divididas em uma sociedade. De um ponto de vista interno, elas são nada mais que modelos mentais compartilhados ou soluções compartilhadas para um problema de interação social recorrente.

Os modelos mentais surgem na teoria neo institucionalista como modo de superar a questão da racionalidade. Eles são definidos como estruturas cognitivas que ajudam os indivíduos a resolverem os seus problemas. Nas palavras de Douglas North & Denzau, os modelos mentais são “a representação interna que o sistema cognitivo cria para interpretar o ambiente”. Os modelos mentais compartilhados correspondem a estruturas comuns de interpretação responsáveis por resolver problemas de interação social e, por isso mesmo, consideradas como uma nova forma de compreensão das instituições.

O aspecto interno é considerado um passo crucial para explicar adequadamente a emergência, evolução e efeito das instituições. A emergência de instituições formais e informais são levadas por aspectos distintos. Esta refere-se ao processo espontâneo do surgimento de valores e mudança de valores dentro de uma sociedade. Já as formais, dizem respeito à imposição externa na sociedade de valores como um produto exógeno da evolução da relação entre os jogadores.

As instituições, assim, devem reduzir as incertezas na sociedade, garantindo uma estrutura estável de interação humana. A estabilidade das instituições faz com que elas admitam apenas mudanças incrementais uma vez que cada mudança estaria dependente da estrutura estabelecida.

⁴³ MANTZAVINOS, C. NORTH, Douglas e SHARIQ, Syed. Learning, Institutions, and Economic Performance. Perspectives on Politics. Março 2004 volume 2 n 1. pg.77

44 . Idem

North considera a importância da diversidade cultural na determinação das preferências dos atores trazendo para a origem das escolhas e preferências um caráter exógeno.

3.1.1 Instituições políticas brasileiras: Oliveira Vianna

Na obra *Instituições Política Brasileiras*, Oliveira Vianna dá ênfase aos processos de transformação do Estado brasileiro. No entanto, seus olhos não estão voltados aos processos de transformação endógenos, ou seja, aqueles que ocorrem de forma espontânea, sem subversões e golpes. Estas mudanças são, pelas suas palavras “obras do tempo”. Estas

“Nascem lentas e imperceptíveis desintegrações de complexos culturais e de alterações morfológicas, paulatinamente processadas na estrutura do grupo”⁴⁵

A sua dúvida estava naquelas instituições que vieram de fora e foram preparadas para o Estado ou de qualquer modo forçadas por ele através de leis ou através de golpes de força. Admite, citando Merriam, que pelos meios de ação que o Estado dispõe, pode transformar e reformar uma sociedade determinada. Este admite que as mudanças sociais que podem ser operadas pela ação de uma política de Estado deve estar dentro de uma “área de modificabilidade da natureza humana. Para tanto haveria que se distinguir na sociedade que deseja-se modificar: a) Quais elementos são facilmente modificáveis; b) Quais elementos são permanentes ; e c) Quais os elementos que, embora modificáveis, são de difícil modificação.

Tendo em vista a análise das reformas e a técnica liberal, Oliveira Vianna distingue duas técnicas para que o Estado possa operar uma alteração de estrutura ou da mentalidade em um certo grupo: a técnica liberal ou técnica autoritária. Segundo o autor, todo o problema se resumiria no dilema entre o Estado deixar ao povo a liberdade de executar ele mesmo, espontaneamente a inovação pretendida pela política que o Estado planejou ou obrigar o povo

45 VIANNA, Oliveira. *Instituições Políticas Brasileiras*. São Paulo. Coleção Reconquista do Brasil volume 105. Editora Universidade de São Paulo, 1987. pg 96

a praticar a inovação usando da força coercitiva.

Vianna ressalta os diversos fracassos nas tentativas em implementar políticas liberais. Para este, nenhuma das inovações tiveram êxito real e, citando Mc Iver, diz que fatos como a tentativa de sindicalização da população rural, confirmam a lei da predominância da tradição e dos costumes sobre o direito -lei criada pelas elites.⁴⁶ Ao falar sobre a tentativa de sindicalização da população rural elucida:

“Esta política de sindicalização rural foi a última tentativa de organização social das nossas classes produtoras que o governo da Revolução procurou executar. Esta tentativa de organização profissional da nossa população rural fracassou, entretanto. Fracassou. Primeiro – porque a tradição ou costume do nosso povo-massa não comportava esta organização; segundo – porque a técnica empregada, sob a qual se procurou realizar esta sindicalização, foi a técnica liberal. O nosso povo rural não foi obrigado a sindicalizar-se; o Estado – dentro dos princípios do liberalismo – deu-lhes a faculdade de sindicalizar-se. (...) No seu artigo 1º “É lícita a associação para fins de estudo, defesa e coordenação dos interesses econômicos, ou profissionais, de todos os que, como empregadores exerçam atividades ou profissão rural.” O Estado tornou lícita a sindicalização dos rurais; não a tornou obrigatória”

A Lei, por mais que estabelecesse ou exigisse uma atitude solidarista para esta classe, não estabeleceu em lei uma obrigação de atitude solidarista. Para Vianna, era como se houvesse incumbido a população rural a mudar de modo espontâneo (liberal) a conduta, abandonando a sua tradição de isolamento, particularismo e de insolidariedade social. Fica claro ao autor que

“(…) nenhuma reforma social ou política tem possibilidade de vingar e realizar-se praticamente se não tem base nas tradições do povo-massa a uma atitude nitidamente contrária as atitudes consagradas nos seus costumes”⁴⁷

Desde o Estado Novo, Oliveira Vianna acentua que o erro dos reformadores políticos brasileiros é o de querer realizar aqui uma democracia em moldes estrangeiros. No entanto, a herança cultural diferenciada leva a um modicum de coação. Isso quer dizer que cultuam-se valores diferentes dos do povo em questão e obriga-os a segui-los com a imposição direta ou indireta da força, no que o autor classifica de “técnica autoritária”⁴⁸

Wanderley Guilherme dos Santos no pós-fácio do livro *Instituições Políticas Brasileiras*

46 Idem. Pg 104.

47 Ibidem. Pg. 106

48 VIANNA, Oliveira. *Instituições Políticas Brasileiras*. São Paulo. Coleção Reconquista do Brasil volume 105. Editora Universidade de São Paulo, 1987. pg 127

de Oliveira Vianna escrito por Antonio Paim, traduz a idéia do autor pela expressão “Autoritarismo Instrumental”, ou seja,

“O autoritarismo é um instrumento transitório a que cumpre recorrer a fim de instituir no país uma sociedade diferenciada, capaz de dar suporte a instituições liberais autênticas”⁴⁹

Para Vianna, não seria possível possuir uma sociedade liberal, com uma sociedade com as características da nossa. Em consequência, um sistema político liberal não apresentará desempenho apropriado, produzindo resultados sempre opostos aos pretendidos pela doutrina.

A partir destas colocações, é possível notar que o autor reconhece que há diferenças no povo-massa, contrariando a tradição de considerar a população como uma massa homogênea⁵⁰ e com isso, a dificuldade em implementar instituições as diversas camadas populacionais. O resultado de tais tentativas é uma gama de sucessos e fracassos advindos dos desempenhos diferenciados e aceitação dentro da sociedade.

Neste sentido, Evelina Dagnino⁵¹ reforça a questão do tratamento da sociedade como uma massa homogênea na questão da disputa democrática na América Latina. Segundo a autora, há um vício em tratar a sociedade latino-americana como um ator unificado sem reconhecer sua heterogeneidade intrínseca.

Voltada para a institucionalização da democracia na América Latina, Elizabeth Jelin⁵² estuda a reconstrução das instituições e as transformações das instituições da sociedade civil após os períodos ditatoriais.

O processo de transformação da sociedade civil não implica somente no desmantelamento das formas antidemocráticas de exercício do poder, mas também implica em uma mudança nas regras de governo na distribuição de poder, o reconhecimento e a sanção legal de direitos, e a legitimação dos atores sociais. As pessoas devem adotar crenças e práticas que sejam apropriadas a noção de democracia ou consistentes com ela; elas também devem aprender como agir dentro de um sistema institucional renovado. O desafio da democratização está na capacidade de combinar as mudanças institucionais formais com a expansão das práticas democráticas e o fortalecimento de uma cultura de cidadania.

49 Citado in VIANNA, Oliveira. Instituições Políticas Brasileiras. São Paulo. Coleção Reconquista do Brasil volume 105. Editora Universidade de São Paulo, 1987

50 Vianna distingue a população entre o homem sertanejo (sertões), o das matas (matuto) e o gaúcho (pampas) na sua obra Populações Meridionais do Brasil.

51 PANFICHI, Aldo; DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J. A Disputa pela Construção Democrática na América Latina. São Paulo. Editora Paz e Terra. 2006. pg 15

52 HERSHBERG, Eric; JELIN, Elizabeth. Construindo a Democracia. Direitos Humanos, Cidadania e Sociologia na América Latina. Editora Universidade de São Paulo. 1A edição. pg.156

Neste sentido entram os debates sobre o uso do conceito de espaço público no contexto de estudos sobre a democratização latino-americana. Avritzer e Costa ⁵³ dividem o conceito de espaço público em duas diferentes dimensões.

A primeira dimensão diz respeito aqueles teóricos (Habermas; Dryzek; Benhabib; Gutman) que identificaram no advento da modernidade uma esfera para a interação legal de grupos, associações e movimentos, o qual abriu um novo caminho dentro da teoria democrática, mais além do debate dos elitistas e dos democrata-participativos. Introduziu-se a possibilidade de uma relação argumentativa crítica com a organização política, abrindo o espaço para uma nova forma de relação entre racionalidade e participação.

A segunda dimensão do conceito diz respeito a tensão entre a autonomia da crítica cultural e o caráter comercial do processo de produção cultural. Esta discute a questão da infiltração mútua das esferas pública e privada e representa a continuação da análise de Adorno e Horkheimer sobre a perda de autonomia do campo cultural.

Para fins deste trabalho, a primeira dimensão será utilizada para futuras análises.

3.2 . CONSELHO E ESPAÇO PÚBLICO

Já no prefácio do livro de Luís Carlos Bresser Pereira *Reforma do Estado para a Cidadania* escrito por Fernando Henrique Cardoso há observações categóricas acerca do caráter da Reforma do Estado realizada no Brasil. A primeira delas é a de que a Reforma proposta não se reduz a uma receita neoliberal, mas antes de tudo

“ (...) a inspiração da reforma gerencial é muito mais republicana do que liberal. Seu objetivo central é o de assegurar condições mais propícias para a defesa da RES PÚBLICA para a proteção dos “direitos republicanos”, na terminologia sugerida pelo seu autor.”⁵⁴

Deste modo, o princípio diretor da reforma representa a necessidade de reverter a privatização do Estado e promover modalidades de controle da ação pública por parte dos

53 AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, democracia e esfera pública e usos na América Latina. Revista Dados vol.47 no 4, 2004.

54 PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A Reforma do Estado para a Cidadania*. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional. São Paulo. Editora 34, 1ª edição. 1998. p. 7

cidadãos.

O Conselho de Consumidores, por ser um espaço destinado à discussão, consulta e participação da sociedade, toma contornos de espaço público.

Hannah Arendt ao falar sobre o público, denota dois fenômenos. O primeiro é tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível. A aparência, ou seja, o que se ouve e o que se vê, constitui a nossa realidade exigindo uma esfera pública que ilumina a vida privada e íntima. O segundo fenômeno significa o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferente do lugar que nos cabe nele. Este mundo tem a ver com a produção humana, gerando ao mesmo tempo separação e relação entre os homens.

Levando-se em consideração estes dois fenômenos que compõem a público, a autora define a vida pública :

“O significado da vida pública é ser visto e ouvido por outros, de ângulos diferentes em um mundo comum, mas ocupado por seres humanos em lugares diferentes”⁵⁵

Nota-se que a autora entende que as sociedades não possuem uma composição uniforme. Na verdade ela é plural e, justamente por isso, uma esfera que se diz pública, necessita de todo o tipo de representação. Assim defende:

“A realidade somente pode ser manifestada de forma real e fidedigna quando enquadrada em uma variedade de aspectos: a realidade não é garantida pela natureza comum de todos os homens que o constituem, mas sobretudo pelo fato de que, a despeito das diferenças e posições e da resultante variedade de perspectivas, todos estão sempre interessados no mesmo objeto”⁵⁶

Assim, o sucesso do espaço público está, acima de tudo no maior nível de representação da sociedade neste. Hannah Arendt ao mesmo tempo que valoriza a participação de todos os setores da sociedade, desconsidera a diferença de força da realidade para cada setor da população, conseqüentemente, os diversos níveis de esforços para atingir os objetivos que, mais ou menos impactantes em cada classe, representam o bem comum.

Habermas conceitua o espaço público como uma “rede adequada para a comunicação de conteúdos tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e

55 ARENDT, Hannah. A condição humana. Editora Forense Universitária. 10 edição. Rio de Janeiro. 2008 pg 67

56 Idem. pg. 67

sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos”⁵⁷ Dentro desta concepção não cabe a especialização em alguma direção do mundo da vida (como a escola, a família ou a religião). Para isto serve a regulação do Estado. A esfera pública consitui uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado a partir do agir comunicativo.

O espaço público pode ser considerado uma construção da sociedade moderna, onde indivíduos debatem sobre a regulação do Estado em um local diferenciado de poder. O espaço público reside na esfera pública, que segundo Habermas seria:

"uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos."⁵⁸

Apesar de haver no espaço público uma liberdade comunicativa, o sucesso desse espaço não deve ser medido pela produção generalizada de opinião, mas por critérios racionais de formação de uma opinião pública qualificada.

“O espaço público melhor se descreve como uma rede permitindo comunicar conteúdo e tomadas de posição, e desta forma, opiniões; os fluxos de comunicação são nele filtrados e sintetizados de maneira que se condense em opiniões públicas reagrupadas em função de um tema específico. Tanto como o mundo da vida no seu conjunto, o espaço público se reproduz ele também pelo meio da atividade comunicacional, o conhecimento de uma língua natural sendo suficiente para dela participar; importa para ele que a prática cotidiana da comunicação esteja ao alcance de todos.”⁵⁹

A sua eficácia, no entanto, está na garantia de que a esfera pública seja formada a partir de contextos comunicacionais dos atores que são virtualmente atingidos. Isto porque é na medida em que as experiências de vida privada encontram expressão em outras linguagens como a religião, por exemplo, é que passa a ocorrer o entrelaçamento com a política.⁶⁰

Haveria segundo Habermas, uma união pessoal entre os cidadãos do Estado enquanto

57 HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia. Entre a facticidade e validade. Ed. Tempo Brasileiro. 2 ed. Rio de Janeiro, 2003. pg. 92

58 HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade, vol. II.2 ed. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003

59 ALVIM, Joaquim Leonel de Rezende. O paradigma procedural do Direito: traduções da teoria para o direito do trabalho e jurisprudência. São Paulo: LTr, 2006. pg. 60

60 HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade, vol. II.2 ed. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003 pg. 97

titulares da esfera pública política e os membros da sociedade, uma vez que em seus papéis complementares de trabalhadores e consumidores, eles estão expostos às exigências específicas e às falhas dos sistemas de prestação.

A priori, o CCEE pode ser considerado um espaço público. Visando observar o funcionamento deste espaço, o trabalho segue fazendo a descrição das entrevistas e resultados da pesquisa.

CAPÍTULO 4. ENTREVISTAS: COMO TRABALHAM OS CONSELHOS E CONSELHEIROS

“O CCEE é como um filho abandonado pelo pai, a ANNEL, e largado pelo pai adotivo, as concessionárias”

Conselheiro de Alagoas

A análise deste trabalho contemplou dois aspectos para melhor entender o que é o CCEE, como ele trabalha e quais as suas maiores dificuldades. Um aspecto geral e um específico. O primeiro destina-se a compreender a dinâmica dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica de modo panorâmico, conhecendo um pouco da sua realidade também em Brasília e em outros Estados do Brasil. No específico, pretende-se observar de perto o modo de trabalho do Conselho da CEB e comparar com as demais observações, de modo a perceber as diferenças e semelhanças entre as realidades em questão.

No aspecto geral, será realizada a análise das entrevistas com conselheiros que não são da CEB, mas que tem posição de destaque dentro do CONACEN, de modo a ter uma visão mais completa do Conselho e do seu trabalho, não apenas em Brasília.

No aspecto específico, serão analisadas as entrevistas realizadas com os conselheiros da CEB de modo a conhecer a atuação deste conselho mais de perto e entender a sua dinâmica de trabalho.

4.1. VISÃO GERAL DO FUNCIONAMENTO DOS CCEEs

As entrevistas analisadas neste primeiro momento foram realizadas ao longo da audiência pública nº119/2010 realizada no dia 02 de fevereiro de 2011 no auditório da ANEEL, que discutiu as alterações na Resolução nº138/2000, que rege o funcionamento dos Conselhos de Consumidores. A audiência pública foi escolhida por reunir conselheiros de todo o país, apresentando-se excelente oportunidade para um contato com diversas realidades.

O primeiro ponto a ser analisado foi a compreensão do papel do Conselho de

Consumidores observando: a) Se é clara a definição do que é um conselho consultivo; b) Qual é a função deste Conselho; e c) Como atua.

Nota-se por meio destes trechos que há uma indefinição de qual seja o papel de um conselho consultivo, o que leva a certa dúvida do modo de agir de todas as instituições envolvidas, desde a ANEEL, passando pela concessionária, terminando no Conselho de Consumidores. Esta definição vaga sobre o papel de cada ator na Resolução abre espaço para indefinições da parte das concessionárias chegando, em alguns casos, na paralisação dos Conselhos.

A primeira pergunta realizada foi: O que faz o conselho consultivo? A partir desta pergunta, buscou-se verificar qual o conceito entendido pelos conselheiros sobre a natureza do CCEE.

O Conselheiro 1 respondeu que “Na verdade, nem a ANEEL sabe o que é ser consultivo. Como as concessionárias também não devem saber o que é ser consultivo. Nem a gente mesmo sabe o que é ser consultivo.” Ao longo da sua resposta foi possível notar que havia uma expectativa de atuação a partir da resolução que seria “Consultivo quer dizer: eu consulto para alguma coisa, eu pergunto: “Posso fazer?” “Estou na linha certa?”. E a gente responderia: “Olha, é isso mesmo”, “os investimentos propostos estão certos”. Mas não é assim que funciona”. O Conselheiro 1 reforça a imprecisão do conceito também na atuação da concessionária quando diz que muitas vezes elas os chamam para mostrar um slide e mostrar investimentos e reclamações aos CCEEs. Porém, o tipo de atuação da concessionária depende do quão ativos são os conselhos. Ou seja, o tipo de atuação do CCEE é determinante no comportamento da concessionária. Mesmo assim, parece haver uma falta de protocolo.

O Conselheiro 2 define consultivo como “um conselho que não pode tomar decisão de nada, ele também não pode deliberar, mas ele poderia impedir alguma coisa”. A partir desta declaração percebe-se certa frustração quanto às limitações do CCEE, especialmente quando ilustra o modo de atuação ideal vislumbrada para o seu Conselho: “A minha idéia é a de que conselho é um órgão atuante como se fosse qualquer órgão associativista. Tipo CDL, Fecomercio, esses órgãos que juntam certa classe e tem força representativa. Então essa é a minha idéia de conselho. E é como eu procuro atuar no *meu estado*.”

A pergunta 2 tratou de observar a função dos CCEEs por intermédio da pergunta: Qual o papel dos Conselhos de Consumidores?

O Conselheiro 1 define a função do Conselho como “É acompanhar a legislação do setor elétrico, a evolução do setor elétrico, está sempre informado daquilo que acontece no setor; as legislações, as resoluções; o que a ANEEL está propondo para o setor, o que a

ANEEL está propondo para ajuste tarifário;”. Finaliza dizendo que a função do Conselho é estar informado sobre tudo o que está relacionado ao dia-a-dia do consumidor. Do mesmo modo, o Conselheiro 2 definição como função do CCEE atuar naquilo que influencia o dia-a-dia do consumidor, mas de uma perspectiva mais ampla como entender a composição dos impostos, estar atualizado sobre o que a concessionária está propondo e ressalta a importância de conviver com a ANEEL.

O conteúdo das respostas foi bastante interessante por mostrar as diversas visões do papel do Conselho. Com isso o quadro abaixo tem o objetivo de explicitar e comparar os principais pontos da resposta.

Quadro 2 - Papel dos Conselhos

Conselheiro 1	Conselheiro 2
<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhar a legislação do setor elétrico; Estar sempre bem informado daquilo que acontece no setor; • Saber o que a ANEEL propõe para o setor; • Contratar uma consultoria técnica; • Atuar no que influencia o dia-a-dia do consumidor. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estar na concessionária; • Estar na ANEEL; • Estar bem informado; • Atuar no que influencia o dia-a-dia do consumidor.

Elaboração da autora

Ainda que a partir de visões diferenciadas sobre a forma de atuação do Conselho, ambos concordam que o papel do Conselho é atuar no dia-a-dia do consumidor e que a informação, seja pela atualização da legislação do setor ou estando presente no dia-a-dia das instituições (concessionária e ANEEL), é a chave para uma boa atuação do conselho de consumidores. Deste modo, segundo as respostas dadas, este seria o papel do CCEE.

4.1.1. Relações Institucionais com a ANEEL e com a Concessionária

Quanto à dimensão 2 relativa à relação do conselho com a ANEEL e a concessionária, foram analisada de acordo com as seguintes perguntas: “Qual a relação do conselho com a ANEEL? E qual é a relação com a Concessionária?”

Quanto a primeira parte da pergunta, o Conselheiro 1 entende como uma relação institucional, mas sem subordinação. No entanto, reconhece que há uma dependência da ANEEL para a regulamentação. Já o Conselheiro 2 afirma que a ANEEL tem um discurso de que é de interesse da instituição fazer os conselhos funcionarem. E apesar de normalmente responder aos questionamentos dos Conselhos, há certa dificuldade por parte destes conselhos em obter informações. Além deste aspecto, o conselheiro 2 ressalta que apesar de manter o discurso da valorização dos CCEEs, a ANEEL muitas vezes não inclui o Conselho no debate das idéias que dizem respeito a ele, como foi com a audiência pública nº 119/2010.

Segundo o Conselheiro, a audiência pública só ocorreu por causa da intervenção do Conselho de Mato Grosso do Sul que entrou com um requerimento dizendo que deveria haver uma audiência pública para discutir as mudanças na Resolução. Contudo, é enfático em dizer que isso só foi possível porque o Conselho em questão tem uma consultoria que os ajuda a entender as regras do jogo. Ele declara,

“Isso quer dizer, não ia ter essa audiência pública. Essa foi uma atuação do conselho que sabe... porque a grande dificuldade é essa: todo este sistema é como se fosse um jogo e ganha quem sabe as regras.”

A ANEEL reconhece que os Conselhos podem representar um instrumento valioso para o processo de controle e fiscalização da empresa. Porém, ainda que se diga que não há uma relação de subordinação, desde que o conselho tenha o seu funcionamento atrelado a regulamentação da agência, esta relação é de dependência. Esta dependência revela-se cada dia mais recíproca, podendo traduzir-se no processo de mudança na Resolução que regulamenta o funcionamento dos Conselhos. A agência não sabe como agir em relação aos Conselhos. O Conselheiro 2 fez uma observação importante :

“O diretor-geral Romeu Rufino, ele tem vontade de ajudar, de resolver a situação que ele mesmo já falou várias vezes. Ele acha que o conselho deve ser mais atuante e a própria ANEEL cobra isso da gente. Mas como a gente vai ser atuante se a gente não tem poder de decisão, se a gente não tem verba, se a gente depende de muitas outras coisas? O conselho é um pouco acuado.”

A segunda parte relativa à concessionária, o Conselheiro 1 entende que o Conselho

não tem nenhum comprometimento com a concessionária e a vê como uma “hospedeira” do conselho por obrigação legal. Classifica a relação como normal para alguns conselhos. Contudo, o “normal” não chega a ser o padrão regular desta relação, uma vez que há concessionárias que tem uma relação conflituosa com o Conselho.

Conselheiro 2 defende que o tipo de relação depende da concessionária. Na sua revelação, na maior parte, é uma relação conturbada. Ele classifica como uma relação de “nora e sogra” em que aparentemente a relação é boa, mas que no fundo é repleta de problemas e discussões. Porque uma vez que o Conselho ameaça abalar a rentabilidade da empresa, ela fica na defensiva.

Assim, a relação com a concessionária depende muito da postura desta em relação à função do Conselho e à ameaça que ele efetivamente representa para a mesma.

A quarta pergunta busca aprofundar a questão da relação das concessionárias e conselhos. Com isso perguntou-se: A concessionária é receptiva ao conselho?

Nesta pergunta, o conselheiro 1 reafirma a posição tomada pelo conselheiro 2 nas questões anteriores. Segundo o Conselheiro 1 o tipo de relacionamento com o CCEE depende do modo como a concessionária entende o conselho “Tem algumas empresas que não são [receptivas]. Elas acreditam que o conselho está ali para atrapalhar, criticar, que está ali para desconstruir a imagem da empresa, é uma pedra no sapato. Outros não. Outros valorizam a presença do conselho, eles acham que para a concessionária é bom porque o conselho vai trazer algumas soluções para os problemas, algumas sugestões para os problemas, como se fosse uma parceria, né?”. Do mesmo modo afirma que alguns conselhos tem uma posição passiva frente à concessionária, que fazem absolutamente tudo o que essa sugere sem muito questionamento. Ele fala “A gente sabe que tem presidente de conselho que quando a concessionária fala: “pula!”, ele pula. Como tem a concessionária que fala: “pula!” E o conselho responde : “pula você”. É diferente. Como todo relacionamento, tem seus atritos, tem seus problemas e por isso o nacional.[CONACEN]”

4.1.2. Relevância do Conselho Nacional de Consumidores de Energia Elétrica

Nesta dimensão, será feita a análise de duas questões em conjunto, visto que uma

completa a outra. Perguntou-se então “Por que o Conselho Nacional? O que o CONACEN representa na trajetória dos Conselhos?”

O Conselheiro 1 levanta diversos pontos sobre o CONACEN. Primeiro, ele aponta o movimento de criação do Conselho Nacional como um sinal de amadurecimento dos demais conselhos, uma vez que desde a implementação dos CCEEs em 2000, tentava-se instituir o nacional, porém sem êxito uma vez que todos achavam que a instituição era muito incipiente. Segundo o conselheiro este é o sinal de que os demais conselhos reconhecem que tornar a sua atuação mais forte muitas vezes necessita de um órgão que os represente em uma esfera maior, que é a esfera federal.

O segundo ponto levantado pelo Conselheiro 1 foi o papel de agregar e dirimir problemas dos demais conselhos com a ANEEL. O Conselheiro cita que há dificuldades nos conselhos regionais na relação com a concessionária principalmente no que se refere a liberação de recursos. O terceiro ponto diz respeito ao isolamento dos conselhos regionais nos demais estados. O Conselheiro afirma que muitas vezes os conselhos se pautam apenas pelo que está acontecendo dentro dos seus respectivos estados e que por isso acabam por perder discussões maiores que os afetam. Deste modo, o CONACEN, tendo sede em Brasília, deixaria os conselhos informados das questões que os afetam, oferecendo subsídios para que lutem pelos seus direitos e pelo direito do consumidor.

O quarto ponto faz alusão à atuação dos conselhos. Para o dito Conselheiro, o Conselho Nacional colaborará com a ação dos CCEEs, uma vez que será referencia para estes. Contudo a idéia nesse sentido é principalmente a de exercer um certo controle no que está acontecendo nos conselhos regionais de modo a cobrar-lhes resultados, tendo em vista que anseia-se ganhar força política e, para tanto, é necessário reconhecimento da sua contribuição pela sociedade. A afirmação abaixo ilustra a intenção do CONACEN:

“(…) Não é só articular com a ANEEL. Tem que articular com todos os agentes políticos e com sociedade que é a maior interessada nisso. E isso não é um cargo vitalício, não é um cargo remunerado, é um voluntariado que entra no sangue e você quer lutar, e você quer conseguir alguma coisa. Acho que é mais ou menos isso.”

O Conselheiro 2 enxerga o CONACEN como uma oportunidade de injeção de conhecimento nos conselhos por meio da possibilidade em contratar consultorias que os ajudem a entender a “regra do jogo” e a colaborar com a revisão tarifária. Além disso, entende como uma perspectiva de retirar dos CCEEs aqueles que querem usar do cargo de conselheiro como cargo político ou apenas para ganhar status. O Conselheiro acredita, ainda, que, obtendo

a agenda dos CCEEs e pelas reuniões anuais, o CONACEN

Poderá exercer controle sobre esses. Assim como o Conselheiro 1, o Conselheiro 2 também entende a criação do CONACEN como uma forma de representação na esfera federal.

Quanto a representação do Conselho Nacional na trajetória dos CCEEs, o Conselheiro 2 é bastante cético e diz que: “O CONACEN foi necessário criar porque ele não representa nada para os conselhos. Ele nunca teve atuação dos conselhos. O conselho nacional eu ainda acho que não existe. Nós nos reunimos mas no meu conselho ele não tem atuação nenhuma. Eu não tive nenhuma ajuda do conselho nacional.

Quadro 3 - Colaboração do CONACEN

CONSELHEIRO 1	CONSELHEIRO 2
<ul style="list-style-type: none">• Reconhecimento da necessidade de um órgão que trate dos interesses de todos;• Agregar conselhos e dirimir problemas como concessionária;• Acabar com o isolamento dos conselhos nos estados;• Colaborar para a atuação dos CCEEs;• Representação na esfera federal;• Exercer controle sobre a atuação dos CCEEs	<ul style="list-style-type: none">• Injeção de conhecimento nos conselhos;• Tirar do cargo pessoas que queiram usá-lo pra benefício próprio;• Exercer controle sobre a atuação dos CCEEs;• Representação na esfera federal

Elaboração da autora

A pergunta 7 destinou-se a observar como os Conselheiros vêem as mudanças propostas pela ANEEL na Resolução nº138/2000. Perguntou-se: “Em onze anos esta primeira vez que há uma tentativa de mudança na Resolução. Como você vê essas mudanças?”

De modo geral essas mudanças são entendidas como boas e necessárias. Especialmente porque os Conselhos esperam por anos esta reformulação da Resolução. A falta de regras mais claras vem, de certa forma, paralisando a atuação destes.

Com isso, o Conselheiro 1 apontou grande otimismo ao processo de mudança na Resolução. Especialmente por encontrar-se incluso no processo de debate sobre tais

mudanças. Ele veio a destacar pontos importantes na proposta de reformulação que devem ser revistos antes da versão final da Resolução que aponta para problemas reais da sua representação a começar com a nova fórmula de financiamento dos CCEEs que utiliza o logaritmo natural e onera as pequenas distribuidoras.

No entanto, o que o Conselheiro considera como ponto nevrálgico da mudança é a questão do mandato do conselheiro. A começar que não consegue definir a quem pertence o tal mandato, e uma hora a concessionária diz que pertence ao CNPJ da entidade; outra hora ao CPF, ou seja do conselheiro que está ali. Esta indefinição dificulta a questão da representação. O segundo ponto referente ao mandato é a sua duração.

O Conselheiro argumenta que muitos conselheiros chegam sem o menor conhecimento do setor, o que exige um investimento em capacitação. Quando finalmente o conselheiro está pronto para atuar, ele necessita sair. Agregando a estes pontos, tem ainda a dificuldade de representação em determinadas classes e casos em que os conselheiros investidos alegam dificuldade em serem substituídos, mas na realidade não querem sair. Por isso, o Conselheiro defende que o mandato deve ficar a cargo dos CCEEs. Segundo ele: “(...). Existe dificuldades em alguns setores de indicação ou não. Às vezes as pessoas dizem que tem essa dificuldade, mas na realidade ela não quer sair. Aí também não é da instituição de dizer agora tem que sair, se quer estar lá. Mas a renovação é quase constante. Quando muda a direção dessas instituições muda tudo, né? Muda o congresso, muda tudo. Muda presidente, mudou tudo, então a renovação acaba acontecendo. Ela simplesmente tem um momento para acontecer. Não é uma imposição da agência que vai mudar isso”

Por último, concorda com a prestação de contas dos CCEEs. O Conselheiro 1 defende que ao utilizar-se de dinheiro público, há que se prestar contas, há que estar sujeito à fiscalização do Tribunal de Contas da União e que este processo trará maior responsabilidade no trato do dinheiro público aos CCEEs.

O Conselheiro 2 ser perguntado sobre as mudanças na Resolução a primeira declaração foi de não acreditar nas mudanças propostas e de não acreditar que a Resolução fosse realmente aprovada. Por outro lado, reconhece a importância de que estas mudanças sejam aprovadas. Segundo ele, desde que entrou no conselho, há dois anos e meio, sempre ouviu falar de que esta resolução sairia e que estes rumores atrapalhavam a sua atuação, pois muitas vezes ficavam a espera das mudanças, que não saíram, para poder agir. Contraditoriamente, o conselheiro diz não acreditar em grandes benefícios desta mudança e duvida até que ela realmente saia.

O Conselheiro 2, por sua vez, toca em pontos diferenciados, mas ligados à autonomia

do CCEE. A começar pela questão financeira, o Conselheiro discorda com a proposta de uma conta corrente dos conselhos com as concessionárias porque para ele, o Conselho precisa saber qual é a sua verba e gerenciá-la. No mesmo sentido, outros conselheiros também se manifestaram contra a conta corrente conjunta porque para que o CCEE tenha acesso ao dinheiro ele depende da assinatura do presidente da empresa, o que nem sempre é tarefa fácil. Quanto ao tributo na compra de energia destinado ao CCEE, ao contrário do Conselheiro 1, o Conselheiro 2 concorda justificando que uma vez que o dinheiro sai do bolso do consumidor, este passa a cobrar dos conselhos e aqueles que são menos atuantes teriam que mudar.

Quadro 4 – Mudanças na Resolução

CONSELHEIRO 1	CONSELHEIRO 2
<ul style="list-style-type: none"> • Financiamento – Nova fórmula proposta pela ANEEL vai onerar mais as pequenas distribuidoras • Mandato do Conselheiro: deve ficar a cargo do conselho • Está de acordo com a prestação de contas 	<ul style="list-style-type: none"> • Discorda com a conta corrente conjunta Conselho/Concessionária • A favor da tarifa na compra de energia elétrica destinada aos Conselhos

Elaboração da autora

Tendo em vista que a audiência pública representou um grande passo para a reformulação da resolução e que o movimento para o estabelecimento do CONACEN coincidiram, questionou-se se para os Conselheiros estes movimentos tinham relação pela pergunta: “Você acha que este movimento de reformulação na resolução é uma resposta ao estabelecimento do conselho nacional?”

Esta última pergunta foi motivada por uma conversa com uma funcionária da ANEEL, da Superintendência de Mediação responsável pela relação com o Conselho, que, ao contrário do próprio superintendente do setor, demonstrou certa reticência quanto à formação do Conselho Nacional de Consumidores de Energia Elétrica. Ela se mostrou preocupada com este movimento, classificando-o como um tipo de lobby, porém como uma conotação ruim.

O Conselheiro 1 responde que ele não entende a reformulação na Resolução como uma resposta ao CONACEN porque a mudança em questão já estava prevista na Resolução 138/2000. Argumenta, ainda, que há oito anos a ANEEL tenta mexer na legislação e que o movimento concreto de formação do CONACEN vem tomando forma há apenas dois anos. A

ANEEL, segundo o conselheiro, reconhece o nacional de fato e de direito, ainda que não seja reconhecido por lei. Somando a este fato, o CONACEN pediu ajuda à ANEEL para orientá-los na aprovação do substitutivo do Projeto de lei do Senado, de modo que o próprio diretor da agência se dispôs e conversou com o senador responsável pela proposição da Lei.

Do mesmo modo o Conselheiro 2 reforça a resposta do Conselheiro 1 dizendo que este era um movimento previsto em Lei e que não se relaciona com o CONACEN.

4.2. FUNCIONAMENTO DO CCEE DA COMPANHIA ENERGÉTICA DE BRASÍLIA – CEB.

Basicamente, o que se observa nesta primeira e breve descrição das atribuições do conselho, não há elementos que diferenciem substancialmente em algum ponto aquilo determinado na própria Resolução.

Por meio da página na Internet destinada ao CCEE, observou-se os seguintes ícones:

- **Conselheiros.** Encontre-se aí informações acerca de cada representante e suplente das classes e a qual entidade estão ligados
- **Projetos.** Apresentação breve dos projetos em andamento, com a indicação dos lugares já visitados pelo Conselho com o mesmo;
- **Direitos e Deveres dos Consumidores;**
- **Dúvidas frequentes;**
- **Agenda e Eventos.** Esta parte, em especial, traz as datas das reuniões do Conselho ao longo do ano e a citação de alguns eventos realizados nos anos anteriores.

Apesar de conter uma organização de ícones objetiva, o site peca na questão da descrição mais minuciosa das atividades em geral realizadas pelo Conselho além de apresentar dados defasados.

Em uma primeira visita ao CCEE da CEB, a pesquisadora conversou com o presidente do Conselho em questão e pediu alguns dados para complementar a pesquisa como o regimento interno, por exemplo. Ao observar que não havia o regimento interno disponível na página da internet destinada ao Conselho, foi perguntado se haveria como ter acesso a ele e o que era necessário para obtê-lo. A resposta foi que sim, haveria como ter acesso e que bastaria mandar um e-mail à secretária-executiva do Conselho. Ao enviar o e-mail obteve-se a resposta de que o regimento interno estaria em processo de revisão e que, então eles não poderiam passá-lo. No entanto, nem o antigo (que ainda rege o funcionamento do CCEE) foi passado, mesmo sendo requerido.

Ao que concerne o Conselho da CEB, desde o primeiro contato pode-se perceber grande disponibilidade dos conselheiros em conversar e explicar a sua tarefa; o presidente do Conselho foi o primeiro a conversar com a pesquisadora e a pôr-se a disposição.

Além disso, percebeu-se, ainda, que há uma abertura boa aos consumidores por parte dos conselheiros. São pessoas interessadas, com grande paixão pelo trabalho exercido ali, mas com atuações diferenciadas (ou seja, uns mais atuantes que outros). Atendem ao consumidor e levam seus problemas para serem discutidos durante a reunião mensal.

Os conselheiros de outros estados da federação, do mesmo modo, atenderam prontamente ao convite para conversar, dispostos a mostrar mais do seu trabalho, inclusive o presidente do Conselho Nacional de Consumidores de Energia Elétrica. Durante a audiência pública sobre as mudanças na Resolução nº138, conselheiros de diversos estados conversaram abertamente sobre as dificuldades de atuação e pontos de vista sobre a situação atual e as propostas feitas ali.

Quanto à receptividade da Secretária-executiva, observou-se que o atendimento dado ao consumidor pelos secretários-executivos foi bastante diferente. Isso porque, ao longo da pesquisa, a secretária-executiva mudou e, junto com esta mudança, a mudança de tratamento.

O primeiro contato da pesquisadora com o CCEE da CEB foi realizado via telefone. Assim que foi explicado o motivo do contato, a primeira secretária-executiva foi extremamente prestativa, marcando um encontro com o presidente do Conselho, e inclusive retornando a ligação prontamente. Do mesmo modo, os contatos seguintes realizados por e-mail foram prontamente respondidos, demonstrando grande respeito ao consumidor.

Já o contato com a segunda secretária foi mais difícil. Não houve a atenção dada pela secretária anterior. Na maior parte das vezes não havia respostas para e-mails, para ligações e retornos de ligações. Este fato demonstra que não é clara a importância do consumidor, e a de um bom atendimento a este pelo secretário-executivo.

Quanto à reunião mensal, pode-se perceber que, em sua maioria, possui a participação de alguma diretoria da empresa solicitado pelo Conselho para prestar esclarecimentos. Estes profissionais ficam à disposição do Conselho para serem solicitados a qualquer momento no dia da reunião. Trata-se também sobre viagens para encontros entre Conselhos. Neste caso tratou-se do encontro realizado no mês anterior dos Conselhos da região norte e já tratavam de um novo encontro no sudeste a ser realizado no fim do mês em questão. Tratou-se ainda da retomada de alguns projetos como o Consumidor do Futuro nas escolas públicas do Distrito Federal e de visitas a projetos de eficiência energética como a Embaixada Verde.⁶¹

Caracteriza-se, assim, o panorama do CCEE da CEB e as suas atividades, partindo-se para a descrição das entrevistas.

4.3. CONHECENDO O CONSELHO DE CONSUMIDORES DA CEB

Foram realizadas duas entrevistas na primeira fase da pesquisa, em que buscou-se conhecer o CCEE da CEB. A primeira com o presidente do Conselho de Consumidores a época, e com um ex-assessor da presidência da CEB.

A partir de então, questões relacionadas à defesa do consumidor e o modo de atuação do Conselho motivaram os questionamentos abaixo.

A programação inicial para esta fase da pesquisa era de realizar as entrevistas com os 6 conselheiros representantes das classes determinadas na Resolução. Contudo, houve certa dificuldade em contactar os conselheiros.

⁶¹ Embaixada Verde é um projeto da Embaixada da Itália em que foram instaladas placas para a captação de energia solar e montou-se um sistema de conversão desta energia que foi ligada à rede da CEB, caracterizando o primeiro projeto de troca de energia entre a CEB e a Embaixada da Itália.

Esta limitação da pesquisa deveu-se primeiro aos contatos disponibilizados no site da ANEEL. Os contatos de e-mail de cada conselheiro não estão disponibilizados na página eletrônica do Conselho de Consumidores da CEB, o que fez com que a pesquisadora buscasse tais endereços eletrônicos por meio da página da agência reguladora destinada aos Conselhos de Consumidores e que possui o contato dos conselheiros do Brasil inteiro. Aconteceu, no entanto, que alguns dos endereços estavam desatualizados, de forma que algumas correspondências voltaram por erro de endereço. Visando minimizar este efeito, a pesquisadora entrou em contato com o próprio Conselho para conseguir alguns endereços, que gentilmente foram cedidos. Ainda assim, houve pouca resposta, o que dificultou o encontro de tais conselheiros.

Mesmo ao visitar a sede do Conselho houve certa dificuldade em contactar estes conselheiros, porque eles não estão na sede do Conselho no dia-a-dia. Porém, encontrar o presidente foi mais fácil, de modo que muitas das informações obtidas neste trabalho devem-se à gentileza do presidente do CCEE da CEB em receber e conversar.

A melhor oportunidade para entrar em contato com os conselheiros são as reuniões mensais, mas que mesmo assim houve certa dificuldade, pois como receberam a diretoria da CEB em várias das oportunidades os conselheiros decidiram por bem que a pesquisadora não participasse da reunião. Entretanto, em uma das reuniões em que foi permitido assistir houve a oportunidade de participar de outros eventos junto ao Conselho, momento oportuno para observar a sua metodologia de trabalho, e de conversar com alguns conselheiros e marcar um encontro.

Em sendo assim, foram realizadas apenas quatro entrevistas e não as cinco, como era a proposta deste trabalho no princípio. E ainda, destas quatro, apenas três correspondem ao questionário abaixo. Um dos questionários foi parcialmente estruturado, de modo que apenas as respostas de apenas 3 puderam ser totalmente utilizadas.

Tentou-se ainda ter acesso às atas das reuniões do Conselho de modo a observar os assuntos tratados em reunião. Porém, estas não são disponibilizadas no Conselho conferindo mais uma limitação ao trabalho.

4.3.1. Funcionamento do Conselho

Para entender um pouco mais sobre a forma de atuação e dificuldades de atuação do conselho, foram feitas perguntas mais precisas ao presidente do CCEE da CEB, com o ex-assessor da presidência da CEB, algumas colaborações de outros conselheiros além de observações feitas na participação de alguns eventos do dia-a-dia do CCEE.

Ao perguntar sobre o papel do Conselho de Consumidores de Energia Elétrica da CEB ao presidente, este pontuou da seguinte forma:

- Acompanhar as reivindicações dos consumidores junto à distribuidora (ligações, valores de contas, eletrodomésticos queimados por picos de energia; acompanhar as interrupções de fornecimento de energia elétrica, observando se está dentro do programado, dentro do permitido pela ANEEL);
- Acompanhar o ciclo de revisão tarifária (papel fundamental);
- Acompanhar, não fiscalizar a distribuidora;

O presidente descreve como objetivo do Conselho atuar junto à distribuidora especialmente em projetos de eficiência energética. Os projetos como o “Consumidor do Futuro” que atua em escolas do Distrito Federal que ensina o uso correto da energia e a ler uma conta de luz e os diversos seminários para públicos diferenciados como engenheiros eletricitistas, mostram a preocupação do Conselho.

Relativo ao modo de atuação, o presidente do Conselho é categórico em afirmar que o Conselho não tem papel de ouvidoria estipulado pela ANEEL. Para isso as concessionárias devem manter um call center. Destarte, o primeiro contato, e até o contato direto com o consumidor não é realizado pelo Conselho e sim para a distribuidora. O Conselho entra neste cenário quando provocado pelo consumidor, ou seja, quando este não consegue resolver o seu problema pela ouvidoria, eles acessam o Conselho pelo telefone ou e-mail e passam o protocolo para que este possa acompanhar e esclarecer os problemas.

A entrevista com o entrevistado 2, traz uma outra perspectiva em relação a atuação do Conselho. Para este, o Conselho tem um papel de orientação, de análise, de avaliação, e não um papel fiscalizatório (na questão da revisão tarifária). A fiscalização faz parte das atribuições, mas não se resumem a ela. Para ele, o papel do conselho é mais amplo. A revisão tarifária é uma das linhas de atuação, mas o conselho tem um papel de análise, orientação .

O entrevistado 2 enfatiza que apesar de fazer o seu papel, os conselhos não fazem uma análise profunda do que chega para eles. Eles tentam fazer o seu papel de orientação por meio

de seminários anuais visando mostrar as deficiências no fornecimento, os cuidados que os consumidores devem ter formas de utilização da energia. Além disso, a ANEEL, segundo o entrevistado, valoriza bastante a atuação destes conselhos e que estes tem sido bastante ativos no processo de revisão tarifária.

No entanto o Conselheiro 3 critica o modo de atuação da ANEEL em relação ao Conselho. Há uma espécie de ressentimento relacionado ao tipo de valorização dos Conselhos pela agência. Segundo o Conselheiro, a ANEEL apenas acompanha a atuação o modo de atuação do Conselho, mas não o valoriza em momentos importantes como a fiscalização da concessionária. Ele explica que:

“ No meu ponto de vista nada mais natural do que quando esse equipe de fiscalização venha para a concessionária marquem um momento para reunir-se junto ao conselho, para saber o que está acontecendo. Porque nós repassaríamos melhor o que está acontecendo ali dentro, do que estamos lá discutindo e por dentro do que está acontecendo. Isso nunca aconteceu, para você ter uma idéia. É nunca vai acontecer. Porque a 138 não traz essa obrigatoriedade ao agente fiscalizador. É claro que poderíamos fazer um documento e mandar para ANEEL como já fizemos mandando um documento dizendo que o funcionamento estava de forma irregular, mas eu acho que deveria haver mais envolvimento. Acho que a ANEEL, todo mundo deveria enxergar o conselho como representante da sociedade e não uma coisa que a lei mandou criar, seria mesmo um instrumento do consumidor, e forte, dentro da concessionária. Certas questões poderiam chegar a ANEEL com mais propriedade do que ela tenha achado no momento da fiscalização.”

Complementando a resposta do presidente quanto a forma de atuação do CCEE, o entrevistado 2 descreve ainda a realização de seminários anuais aos consumidores de energia elétrica demonstrando deficiências no fornecimento, cuidados que devem tomar, formas de utilização e consumo de energia elétrica. Contudo tais seminários são normalmente realizados a grupos restritos. Há também as reuniões mensais, nas quais são abordados assuntos como: Perceber questões que devem ser resolvidas e fazer sugestões; Preocupação com a continuidade do serviço; Solicitação da participação de técnicos para prestar esclarecimentos.

Os conselheiros 4 e 5 lembram ainda que o Conselho é muito ativo em eventos como encontros regionais de Conselhos e outros encontros que tratam sobre a questão da eficiência energética.

Quanto às maiores dificuldades em atuar, o presidente da CEB resume em apenas uma palavra: Autonomia. A solução deste problema está, para o presidente, no estabelecimento do CONACEN. Pela implementação do Conselho Nacional há uma expectativa de que haja uma

representação junto às esferas competentes e que possa auxiliar o Conselho através de contratos e convênios para atuar mais ativamente na revisão tarifária.

Aprofundando mais esta questão, o entrevistado 2 coloca que a força da concessionária parece inibir um pouco a atuação do Conselho. Ele acredita que “ As vezes o conselho pode mais, mas ele se sente integrado com a concessionária. Mesmo que ele não seja da concessionária, ele se sente responsável por ela.”

Além disso, o entrevistado cita ainda a questão do orçamento apertado limitando a atuação e a divulgação do próprio conselho e à falta de estrutura para o atendimento direto ao consumidor, questão citada ainda por outros conselheiros.

4.3.2. Descrição das respostas dos conselheiros do CCEE da CEB

A primeira pergunta buscou observar se a representação proposta na Resolução era seguida pelo Conselho. Ou seja, buscou-se observar se os entrevistados eram vinculados a associações da sociedade civil. Com exceção do poder público, os demais conselheiros eram vinculados a estas organizações.

Quadro 5 – Vinculação a associações da sociedade civil organizada

Poder Público	NÃO
Classe comercial	FECOMERCIO
Classe Rural	FAPE
Classe Industrial	FIBRA

Elaboração da autora

Buscando entender se há relação entre a renovação do conselheiro e a associação a uma associação da sociedade civil organizada, perguntou-se o tempo em que cada representante estava no Conselho.

Quadro 6 – Tempo de representação no Conselho

Classe Industrial	3 anos e meio
Classe Poder Público	5 anos
Classe Comercial	3 anos
Classe Rural	2 anos

Elaboração da autora

A partir deste quadro é possível notar que aquelas classes que possuem uma tradição em organização como a rural, a comercial tem um tempo menor de conselho, indicando uma rotatividade maior do que aquelas em que não há tamanha organização.

Ainda visando observar a consonância da representação com a Resolução, perguntou-se como os conselheiros foram chamados a participar do CCEE. No caso das classes comercial, rural e industrial, foram as próprias federações que indicaram os nomes. No caso da classe Poder Público, o conselheiro comentou que na verdade, ele não foi chamado a participar pela entidade, mas por um representante que teve o seu tempo limite atingido e que o convidou para participar.

Além disso, complementou a questão da representação falando sobre a classe residencial:

“A representação em Brasília da classe residencial é particularmente complicada. Em outros conselhos, é mais fácil a representação. Aqui tem a característica de não existir conselhos de bairro. Cada local é ligado ao governo. Nos outros Conselhos, a classe residencial é mais atuante”

No entanto a questão da representação da classe residencial não é um problema exclusivo de Brasília. Durante a audiência pública nº 119/2010, a Conselheira de São Paulo reportou o mesmo problema. Ela relatou que em São Paulo há concessionárias que possuem o mesmo conselheiro para a classe residencial, isso quer dizer, há um conselheiro trabalhando em dois conselhos. Ela atribui esta falta de representação ao caráter voluntário do trabalho e a falta de interesse da classe.

Com o objetivo entender a percepção que cada conselheiro tinha sobre o seu trabalho, foi perguntado aos conselheiros qual era a tarefa do conselheiro. Em geral as respostas giraram em torno da “defesa do interesse do consumidor” e “solucionar problemas não resolvidos pela

concessionária.”

Quadro 7 – Tarefa do Conselheiro

Conselheiro 6	Conselheiro 5	Conselheiro 4	Conselheiro 3
<ul style="list-style-type: none">• Proteção do consumidor• Acompanhar o protocolo (ouvidoria) das reclamações feitas pela classe	<ul style="list-style-type: none">• “defender o interesse do <i>consumidor</i>”	<ul style="list-style-type: none">• Atender a reclamação do consumidor da sua classe;• Resolver problemas de atendimento que não foram solucionados pela distribuidora através da ouvidoria	<ul style="list-style-type: none">• Representar os segmentos de uma classe de consumidores em relação a problemas temáticos e não pontuais

Elaboração da autora

Complementando a pergunta acima, buscou-se aprofundar o tema e entender o tipo de trabalho realizado no Conselho. As respostas apresentaram um padrão diferenciado de percepções sobre o papel do conselheiro

Quadro 8 – Papel dos Conselheiros

Conselheiro 5	Conselheiro 4	Conselheiro 3
<ul style="list-style-type: none">• Participar das reuniões mensais;• Levar reclamações da classe;• Participar de seminários;• Realizar reuniões com a sua classe.	<ul style="list-style-type: none">• Atender a classe levando preocupações e dificuldades	<ul style="list-style-type: none">• Acompanhar as movimentações da regulação do setor referentes ao seu segmento e aos demais;• Levar reclamações de atendimentos não adequados para o conselho que encaminha para a ouvidoria

Elaboração da autora

O Conselheiro 3 faz uma observação acerca da função do conselheiro e a falta de uma definição clara da Resolução sobre a função do Conselho e a do Conselheiro.

“ Pela 138, para quem lê e relê vai perguntar várias vezes qual a função do conselheiro. Ela trata da questão da função de conselheiro de forma muito superficial. Ela não traz os instrumentos para que o conceito conselho seja eficaz.”

Partindo-se ao aspecto prático, do dia-a-dia, a pesquisadora buscou saber quais as maiores dificuldades encontradas pelo Conselho na execução das suas atribuições. A maior parte das respostas giraram em torno da autonomia, seja ela financeira, seja ela institucional. Os conselheiros gostariam de mais liberdade para agir, mas sempre esbarram ou na empresa (na questão do dinheiro) ou na ANEEL, de quem dependem para sua regulação. Ainda em relação a CEB os conselheiros buscam ainda reconhecimento da sua importância por meio de consultas da empresa a eles.

Quadro 9 – Dificuldades de atuação

Conselheiro 5	Conselheiro 4	Conselheiro 3
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de autonomia (conselho não é CEB e não é ANEEL) • Falta de divulgação do próprio conselho 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de dinheiro 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de estrutura; • Falta de momentos obrigatórios para a concessionária recorrer ao conselho; • Descaso de algumas diretorias dentro da distribuidora

Elaboração da autora

O Conselheiro 3 desenvolveu um pouco mais sobre as dificuldades de atuação do Conselho. Dentre essas dificuldades, a falta de definição de uma linha de atuação do Conselho:

“Para todo o trabalho de administração, você precisa de um gancho prático e o conselho não tem definido. Não há uma linha dorsal. Não é uma questão de metodologia. É mais disperso do que isso. Muda de foco o do dia para a noite, como se não houvesse um foco. Não tem uma linha para que você, por exemplo, cuide do básico e depois parta para as próximas questões. Qual era o nosso básico? O nosso básico é definido em cada gestão e define por si só o que é prioridade. Eu só entendo que a representação ainda é pobre, que deveria ter representação de mais segmentos da sociedade, este conselho deveria direcionar mais ações. O problema é que ainda não há um caminho traçado, na verdade o conselho está procurando seu caminho de da sua criação.”

Quanto à falta de estrutura, o Conselheiro 3 comenta que ao chegar no Conselho, tinha a visão de que este era uma instância em que os consumidores pudessem recorrer, mas com o tempo percebeu que não poderia fazê-lo porque não havia estrutura. Com apenas uma secretária executiva para resolver todos os problemas, esta não dava conta do número de reclamações que chegavam ao conselho, com isso, tiveram que realmente delegar toda a tarefa à ouvidoria da CEB.

A próxima pergunta procura verificar qual a avaliação que os conselheiros fazem do trabalho desempenhado pelo conselho. Com exceção do Conselheiro 4 que avaliou como “um bom trabalho de suporte à ouvidoria” (o que, pela resolução não é a função do Conselho), os demais conselheiros admitem que está sendo um trabalho bom dentro das possibilidades do CCEE, mas que ainda precisa ser aprimorado. Pontos como mais cobrança e mais pragmatismo foram destacados.

Quadro 10 – Avaliação do desempenho do Conselho

Conselheiro 5	Conselheiro 4	Conselheiro 3
<ul style="list-style-type: none"> • Tem interesse • Precisa de mais cobrança 	<ul style="list-style-type: none"> • Faz um bom trabalho de suporte à ouvidoria 	<ul style="list-style-type: none"> • O conselho está evoluindo, e como toda a evolução é um processo de avanço e recuo cíclico; • Falta pragmatismo

Elaboração da autora

Voltando a aspectos práticos, procurou-se entender como o Conselho desempenha a sua função de colaborar com a CEB para implementar projetos com a comunidade e como é a participação da empresa neste processo. Observou-se que a CEB é parceira do Conselho neste sentido, sempre colaborando para a implementação dos projetos. Porém o “como” foi muito vago. As respostas foram unânimes em afirmar que estes projetos são decididos ouvindo os conselheiros de cada classe. Os conselheiros não informaram ou não souberam informar quais outros parâmetros são levados em consideração.

Quadro 11 - Aspectos considerados para a implementação de projetos e colaboração da CEB

Conselheiro 5	Conselheiro 4	Conselheiro 3
<ul style="list-style-type: none"> • Ouvindo cada setor (Classes) • CEB sempre colabora 	<ul style="list-style-type: none"> • Através de reuniões com cada conselheiro • CEB sempre colaborou 	<ul style="list-style-type: none"> • CEB sempre colabora

Elaboração da autora

Tendo em vista a mobilização dos demais conselhos para a concretização do projeto do Conselho Nacional, ocorreu a pesquisadora de observar como os Conselheiros entendiam o CONACEN, como eles achavam que isso contribuiria para a atuação do CCEE da CEB. Pelas respostas dadas, é possível notar que há uma diferença de conhecimento sobre o que é o CONACEN e a sua contribuição dentre os conselheiros. Mas aqueles que tinham um pouco mais de desenvoltura para responder coincidiram em dois pontos: a contratação de consultoria (“equalização do conhecimento”) e a contribuição para a revisão tarifária. Além disso, os conselheiros com menos tempo de Conselho não souberam responder com propriedade o que todo aquele movimento representava.

Quadro 12 - Contribuição do CONACEN

Conselheiro 6	Conselheiro 5	Conselheiro 4	Conselheiro 3
<ul style="list-style-type: none"> • Fazer frente as representações do Conselho 	<ul style="list-style-type: none"> • Não soube dizer 	<ul style="list-style-type: none"> • Perspectiva de melhor atendimento ao 	<ul style="list-style-type: none"> • Equalização do conhecimento (contratação de

junto à ANEEL; • Representação junto às esferas competentes (federal, no caso); • Contratar consultoria para trabalhar na revisão tarifária.	consumidor	consultoria); • Participação ativa na revisão tarifária.
--	------------	---

Elaboração da autora

4.3.3. Influência da CEB na tarefa do CCEE

Uma vez que a Resolução nº 138/2000 determina um acesso praticamente irrestrito do Conselho às diversas áreas da concessionária e ainda impõe a obrigação em responder ao Conselho cada vez que for chamada, perguntou-se aos Conselheiros se eles já haviam necessitado informações específicas da CEB, e pediu-se para atribuir uma nota de 0 a 10, sendo 0 grande dificuldade e 10 pouca dificuldade, para em receber informações quando solicitado.

De modo geral sempre em que o conselheiro por intermédio do Conselho pediu esclarecimentos, a resposta da distribuidora foi muito positiva. Com exceção de um conselheiro que deu uma classificação mediana, os demais foram positivos. O Conselheiro 3 observou:

“ A concessionária nunca omitiu nenhuma informação, e nunca deixou de mandar nenhum gestor para discutir o assunto com a gente. Neste ponto temos que dar nota 10 para a CEB. Pode acontecer da gente não gostar da resposta da CEB com relação às questões que a gente trata e precisa da concessionária. Ela nunca se negou a resolver problemas ou a discutir as coisas. Não, a dificuldade do conselho é dele mesmo e não da concessionária.”

Ainda observando as obrigatoriedades impostas à concessionária, a Resolução determina que a concessionária destine nas suas instalações um espaço para o funcionamento do Conselho de Consumidores. Visando saber a adequação das instalações ao funcionamento do Conselho, perguntou-se: “Quanto às instalações disponibilizadas pela CEB, como o senhor as classificaria? () inadequada () adequada () muito boa . Se inadequada, por quê?”

A esta pergunta os entrevistados responderam que as instalações são adequadas, mas ressaltando que estas seguem rigorosamente o que a Resolução nº138 pede. O Conselheiro 5 apesar de classificar as instalações como boas, comenta que, ainda assim, deveria haver um espaço só do conselho como uma forma de conquistar maior autonomia.

4.3.4. Transparência e participação

Ao trabalhar com classes de consumidores é razoável esperar de que haja demandas destas classes por esclarecimentos, reclamações e sugestões. Com isso perguntou-se aos conselheiros “Como o (a) senhor (a) recebe demandas por esclarecimentos da sua classe? Qual o meio mais utilizado?”

Com exceção do Conselheiro 3, todos os demais conselheiros recebem demandas da sua classe. O meio mais utilizado para entrar em contato é a Internet e pessoalmente através dos sindicatos ou federações. Este tipo de organização ajuda muito o trabalho do conselheiro, uma vez que torna o contato mais freqüente com os membros da classe.

Quadro 13 - Formas mais utilizadas para demandas

Conselheiro 6	Conselheiro 5	Conselheiro 4	Conselheiro 3
<ul style="list-style-type: none"> • Internet 	<ul style="list-style-type: none"> • Internet • Pelo sindicato • Pessoalmente 	<ul style="list-style-type: none"> • Internet • Telefone • Pessoalmente 	<ul style="list-style-type: none"> • Telefone • Pessoalmente

Elaboração da autora

Do mesmo modo que é importante levar as demandas das classes, a divulgação dos resultados das reuniões, não apenas para aqueles que fizeram a demanda, mas para todos em geral, é uma parte importante e essencial do trabalho de um conselheiro. Com isso perguntou-se: “Quanto à forma de divulgação dos resultados das reuniões, Como o senhor divulga os resultados ou atos decididos em reunião?”

Quadro 14 - Divulgação

Conselheiro 5	Conselheiro 4	Conselheiro 3
<ul style="list-style-type: none"> • Boletim interno da organização 	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniões da organização da sua classe 	<ul style="list-style-type: none"> • Não divulga

Elaboração da autora

Para finalizar a pesquisa buscou-se observar como o conselheiro classifica a participação da sua classe de consumidores. Foi perguntado “Como o senhor classifica a participação do consumidor da sua classe no processo?”

O Conselheiro 3 classificou a participação da sua classe como baixa e afirmando que dentro da sua classe a sua atuação é somente “pessoal” e diz nunca ter recebido uma contribuição, mas que também nunca buscou ir atrás destas

Do mesmo modo o conselheiro 4 diz que não há muita participação, mas atribui este fato a outros meios de resolver o problema do consumidor (referindo-se às ouvidorias da CEB e da ANEEL) além do Conselho.

O Conselheiro 5 afirma que a participação na sua classe é “abaixo de zero” e atribui a baixa participação à falta de credibilidade das pessoas da sua classe creditada à CEB e outras instituições. O conselheiro completa a sua declaração afirmando que o pouco conhecimento do como proceder para fazer a reclamação do público de sua classe prejudica muito a sua própria atuação.

4.4. Discussão

Uma das premissas do neo-institucionalismo é a de que o Estado não é só afetado pela sociedade, mas também a afeta. No caso dos Conselhos, a ordem seguida foi a inversa: O Estado afetou a sociedade e agora a sociedade busca meios de afetá-lo a partir das ferramentas que ele mesmo deu: O espaço institucional destinado à defesa dos consumidores de energia elétrica, Os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica.

Antes mesmo que o projeto de uma agência destinada a regulação do mercado, e neste caso o mercado de energia elétrica, fosse concretizado, o Estado previu a formação de um

espaço em que o cidadão e consumidor com o seu olhar atento o ajudaria a zelar pela qualidade do serviço prestado.

A sociedade civil à época da promulgação da constituição de 1988 era atuante de uma forma muito particular e trilhou o seu próprio caminho na questão da participação. Contudo, não havia experiências que respaldassem o tipo de participação tão peculiar das áreas privatizadas pelo governo. Tratava-se, e trata-se, de uma participação que exige mais do que paixão pela causa e interesse: exige conhecimento. Dificilmente é possível alcançar um nível de participação eficiente sem o mínimo de conhecimento na área de regulação e suas teias de leis, resoluções e cálculos.

Ainda assim, e apesar de toda a especificidade que o trabalho exigia, criou-se um novo ator social deixando para este ator o peso de fazer um trabalho tão importante para o Estado, para a sociedade e para a saúde do mercado sem ao menos dar-lhes instrumentos suficientes para tanto. Foi-lhe dada uma Resolução que regulava o seu funcionamento e que, de forma vaga, especificava o trabalho que deveria ser desempenhado por esta instituição, sem ao menos garantir-lhe autonomia.

Presencia-se uma instituição, dentro da concepção de Douglas North, formal. A instituição formal é aquela formada a partir de “uma imposição externa na sociedade como um produto exógeno da evolução dos jogadores” e, ao mesmo tempo foco do estudo de Oliveira Vianna. Uma vez que a instituição foi concebida e implementada por força de lei e não por um movimento espontâneo da sociedade, utilizou-se do autoritarismo tanto para criar tal espaço como para obrigar a participação dos cidadãos divididos em classes, o que levou a vários resultados sub-ótimos.

A começar por uma definição que nenhuma das instituições sabem ao certo em que implica: Conselho Consultivo. Enquanto os Conselhos esperam ser consultados sobre projetos a serem implementados pela concessionária, esta não enxerga como sendo este o papel do Conselho. Normalmente atribui-se ao conceito de conselho a idéia de controle e não o de colaboração como supostamente a Resolução sugere. Além disso, a ANEEL quer cobrar algo deles, mas nem ela sabe ao certo o que cobrar tanto dos Conselhos quanto das concessionárias. O que ilustra bem esta indefinição foi a pergunta sobre o papel da ANEEL no processo descrito, a uma especialista em mediação da Superintendência da ANEEL. Ela é enfática ao dizer que o papel da ANEEL segundo a normatização anterior a Resolução, é apenas fomentar, criar, incentivar a formação de espaços para a manifestação do consumidor na qual o conselho se encaixa na definição.

Sendo assim, abre-se espaço para qualquer tipo de atitude da concessionária em

relação aos conselhos. Muitas foram as queixas ao longo da audiência pública nº119/2010 dos conselheiros de que as concessionárias muitas vezes não liberavam o dinheiro destinado ao conselho para que se executasse funções simples, como por exemplo, ir aos encontros de conselhos ou de qualquer outro evento ligado ao setor elétrico. Muitos queixavam-se de pagar do próprio bolso as passagens e estadia em Brasília para participar da audiência pública que trata sobre a Resolução que rege o seu funcionamento. Nesta oportunidade o Conselheiro de Alagoas fez a citação do início capítulo de que o Conselho é como um filho abandonado pelo pai (ANEEL) e largado pelo pai adotivo, referindo-se à concessionária. O sentimento que presencia-se é o de impotência e o de não saber a quem recorrer para resolver este tipo de problema, dentre os tantos outros que dizem respeito à autonomia dos Conselhos.

Se é fato o que Weaver e Rockman defendem, de que as instituições especificam o que interessa e até que ponto vão, percebe-se que no que se refere à ANEEL, não se sabe ao certo qual o papel ela quer reservar ao Conselho. Ao mesmo tempo que deseja utilizar-se do Conselho como instrumento de auxílio na fiscalização das concessionárias, ela nega ao Conselho uma posição mais autônoma ao proibir que este torne-se pessoa jurídica e, com isso, tenha liberdade de contratar pessoas com nível técnico adequado para atuar na defesa do consumidor. Tanto na Resolução vigente quanto na proposta de reformulação desta.

Quanto ao papel e atuação dos conselhos foi possível notar que, uma vez que a Resolução descreve de forma tão vaga os modos de atuação, os conselhos foram obrigados a encontrar o seu próprio caminho. O Conselheiro 3 bem observou quando disse que a princípio entendia o papel do Conselho como sendo o de lidar diretamente com o consumidor e que percebeu que o Conselho não tinha estrutura para tanto. Por isso começou a deixar para a ouvidoria da CEB tratar destes assuntos e o Conselho passou a tratar de questões amplas e não pontuais. Isto mostra que: a) houve aprendizado institucional; b) Buscou adaptar-se às regras do jogo regulatório e criou uma identidade de grupo, assim como Pierson defende, traduzida na figura do CONACEN.

Com isso nota-se que o Conselho passa a querer fazer parte da engrenagem e ganhar reconhecimento por parte dos atores envolvidos no processo regulatório por meio do conhecimento das regras e do estabelecimento do controle da atuação dos demais Conselhos por meio do CONACEN.

Pela perspectiva do autoritarismo instrumental de Oliveira Vianna, de que o autoritarismo é utilizado como instrumento transitório para instituir uma sociedade diferenciada para suporte a instituições liberais autênticas, os decretos que criam prevêm o Conselho e a própria Resolução podem ser considerados um reflexo deste movimento. Cria-se

de fato uma instituição que no dia-a-dia não possui uma “linha dorsal”, pelas palavras do Conselheiro 3, que lhe falta pragmatismo. Mais que isso: incluem-se mais duas instituições, a concessionária e a agência, que também não sabem ao certo o seu papel. O que sim, se sabe, é que há interesses diferenciados não convergentes que levam a muitos conflitos entre as instituições em questão. Além disso, presenciaram-se comportamentos não apropriados.

A representação também é uma questão delicada principalmente por haver atores que tenham visões tão distintas sobre o dia-a-dia do Conselho. Dentro da ANEEL, por exemplo, os pontos de vistas são muito diferentes. Ao conversar com alguns funcionários da Superintendência de Mediação, algumas opiniões vão no sentido de que o fato do trabalho no CCEE ser de caráter voluntário, falta interesse da sociedade e que a maior barreira a ser transposta é a cultural. Outras pessoas, como o próprio superintendente do setor, valorizam e apóiam o trabalho desempenhado no CCEE

A especialista de mediação de conflitos da ANEEL que esteve presente no processo que estabeleceu a Resolução que cria o conselho, fala das complicações do seu estabelecimento. A especialista relata que a implementação do conselho foi especialmente complicada na região norte e nordeste. Segundo o seu relato, no momento do estabelecimento destas instituições foram feitas diversas palestras em todo o Brasil para orientar os conselheiros na nova tarefa e, não raramente nas regiões citadas anteriormente, percebeu-se funcionários da própria concessionária trabalhando como conselheiros. Acrescenta que ainda hoje é possível perceber este tipo de irregularidade, pela própria forma como os conselheiros se expressam. Para a especialista ainda há concessionárias que colocam dentro destes conselhos funcionários seus.

No entanto, apesar de mesmo o presidente do CONACEN admitir que é possível notar em alguns Conselhos que há pessoal da concessionária trabalhando ali, este não pode ser considerado um padrão. Há sim problemas de representação em alguns Conselhos, mas a maioria segue a representação determinada pela Resolução sem irregularidades. Tanto isso é verdade que há problemas como o de dois Conselho de São Paulo que dividem a representação da classe residencial. Ou seja, busca-se a representação fora do âmbito da concessionária.

O desempenho tão diferenciado entre Conselhos e regiões vem confirmar o que Evelina Dagnino e Oliveira Vianna defendem: a sociedade não é homogênea. Vianna argumenta que esta heterogeneidade desconsiderada é a culpada pela dificuldade em implementar instituições às diversas camadas populacionais e ainda, que o sucesso das políticas implementadas esta ligada ao grau de modificabilidade da natureza humana.

O caso da Companhia Energética de Brasília e o CCEE desta mostra que há uma predisposição à implementação da Resolução. De modo geral, apresenta uma boa relação com o Conselho: responde prontamente ao Conselho, se põe a disposição para esclarecimentos e não se houve reclamações quanto à influência negativa da concessionária no trabalho do Conselho. Não há um nível alto de tentativa de controle do CCEE de Brasília como o de alguns CCEEs. O Conselheiro 3 mesmo citou que o problema do Conselho é dele mesmo e não da CEB.

É possível perceber ainda que há uma relação boa entre a CEB e o CCEE. Não uma relação sem conflitos e divergências, mas no geral boa, diferentemente de outras concessionárias que não entendem o Conselho como um parceiro.

A participação da sociedade em geral é baixa no Conselho de Consumidores. Porém, é muito difícil classificar esta baixa participação somente pela concepção de modificabilidade da natureza humana de Vianna ou só pela concepção de Instituições informais de Douglas North. É verdade que trata-se de uma instituição de criação exógena e que há neste fato a necessidade de uma adaptação cultural. A sociedade civil organizada é, de um modo geral, ativa, e ainda que as diferenças culturais entre regiões façam diferença nesta fórmula, antes de haver participação há que ter divulgação e estrutura para tanto.

Poucas são as pessoas que conhecem o CCEE e o seu trabalho na defesa do consumidor. Como recorrer a uma instância que nem ao menos se conhece? E ainda que se recorra a esta, como a instituição trabalha com uma estrutura mínima apenas para acolher as reuniões mensais do CCEE? São duas frentes importantes a serem consideradas porque mesmo dentro daquelas classes em que há vinculação a associações, que por sua vez são mais organizadas, a participação é fraca, com algumas exceções. Muitas vezes por desconhecimento do Conselho. Mas o relato de um dos conselheiros foi de que as pessoas da sua associação apesar de conhecer o Conselho, não confiavam na instituição para defender os seus interesses.

Sendo um espaço para discussões e de participação, o Conselho foi concebido principalmente para ganhar contornos de espaço público. Para Hannah Arendt, o espaço público deve apresentar três características em especial: deve ser composto por tudo o que é visto e ouvido; tenha a maior divulgação possível; e que este espaço tenha todo o tipo de representação como modo de reproduzir a pluralidade da sociedade. O CCEE da CEB por força de Lei possui esta pluralidade. Contudo ao que se refere à Lei, muitas críticas são feitas quanto à preferência por cidadãos de baixa renda na representação da classe residencial. Os Conselheiros em geral argumentam que um representante com o nível cultural baixo

difícilmente conseguiria acompanhar a complexidade do sistema regulatório. Quanto a ser composto por tudo o que é visto e ouvido, normalmente este espaço traz constantes atualizações dos sistemas de regulação ligado ao setor elétrico. Embora haja esta atualização (observada ao longo da reunião) o Conselho da CEB não faz a maior divulgação possível do que vem sendo discutido nas reuniões, nem das últimas atividades do Conselho, as vezes até as datas das reuniões, disponíveis no sitio da Internet, estão incorretas.

Habermas por sua vez, classifica o espaço público como uma rede adequada de comunicação, onde há tomadas de posição e opiniões e que possui um fluxo comunicacional filtrado e sintetizado a ponto de se condensarem em opiniões públicas intrincadas em temas específicos. O CCEE apesar representar uma rede de comunicação, a denominação “adequada” não encaixa na definição do Conselho. Para se adequar ao espaço destinado a discussão dos temas relacionados ao setor elétrico deveriam incluir de modo ativo o consumidor ainda que não seja de forma presencial devido à falta de estrutura física, mas por meio de um sitio próprio na Internet do conselho, ou pela atualização dos assuntos no espaço destinado ao Conselho para que se saiba quais assuntos estão sendo tratados ali.

Apesar de nascer de forma exógena, os CCEEs começam a apresentar o surgimento de instituições informais, que é o processo de surgimento e mudança de valores como um processo instantâneo na sociedade. Neste caso, os processos indicados podem ser sentidos no encontro de uma linha de atuação para os Conselhos por eles mesmos; pela nova postura dos Conselhos em relação à ANEEL no sentido de fazer parte dos procedimentos, especialmente aqueles que dizem respeito à mudança na Resolução; e a tentativa de estabelecer o CONACEN, que representa, entre outros fatores, o amadurecimento da instituição pelo reconhecimento de que é necessário ser organizado, ter uma instância maior que possa cuidar dos interesses dos Conselhos e uma reação à falta de autonomia. Representa mais que nada um produto da aprendizagem institucional.

A questão da busca por uma linha dorsal de atuação tanto do Conselho da CEB quanto dos demais conselhos, podem ser traduzidas na criação do CONACEN. O Conselho Nacional nasce a partir de uma proposta de padronizar a ação dos demais conselhos e do reconhecimento da necessidade de maior organização na busca por maior expressão política no contexto do processo regulatório. Decide-se não mais ocupar uma posição passiva por meio da união dos conselhos na figura do CONACEN. Esta tomada de posição reflete a construção de um novo modelo mental traduzido na re-interpretação da realidade e da busca de soluções.

7. CONCLUSÃO

A reforma do Estado trouxe novos desafios à dinâmica da administração pública no Brasil. Não apenas as agências, sejam elas executivas ou reguladoras, entram neste contexto como uma forma de conferir maior eficiência ao aparelho do Estado como a sociedade traduzida na imagem do cidadão consumidor é incluída nesta equação. Esperava-se, por meio da parceria entre Estado e sociedade, fosse possível atingir um serviço de qualidade dos agentes do mercado, seguindo o princípio da modicidade das tarifas.

Em meio a esta teoria, as agências reguladoras propiciaram espaços para a participação ativa dos cidadãos. Dentre ouvidorias, audiências públicas, consultas públicas, reuniões públicas de diretoria, surge o Conselho de Consumidores de Energia Elétrica previsto desde antes da criação das agências reguladoras.

Apesar da sua anterioridade e de ser reconhecidamente um importante instrumento para a participação dos consumidores, pouco se conhecia do funcionamento desta instituição e a partir de então este trabalho se propôs a estudar e entender um pouco do seu funcionamento observando quatro aspectos: o funcionamento; as relações institucionais; obstáculos para o desempenho de suas atividades e a importância do Conselho Nacional de Consumidores de Energia Elétrica para os demais conselhos. Assim, a pesquisa foi realizada primeiro com membros do Conselho Nacional de Consumidores de Energia Elétrica visando obter uma visão mais geral da atuação dos conselhos e em um segundo momento com Conselho de Consumidores de Energia Elétrica da Companhia Energética de Brasília visando observar in loco a atuação de um CCEE.

Neste primeiro momento, o primeiro passo tomado foi entender o que seja um conselho consultivo e qual a sua função. A o longo de 11 anos de Conselho, a única compreensão realmente clara do que seja o CCEE é a de que ele está ali para defender o consumidor. O que não é claro é o como.

A Resolução parece criar um conselho pró-forma apenas para cumprir uma exigência de leis anteriores que previam a criação de meios que permitissem a participação dos cidadãos. A principal razão para esta afirmação está na natureza do Conselho que é consultivo. Ao conferir-lhe esta característica, a Resolução não estabelece situações específicas para que esta “consulta” seja realizada pelos demais participantes (conselhos e cidadãos), apesar de determinar cooperação tanto com a ANEEL quanto com a concessionária. No entanto, o passar dos anos revelou ser inviável até mesmo o acesso direto de cidadãos ao Conselho devido à pouca estrutura conferida pela Lei e uma demanda muito

alta.

O fato, contudo, é da definição de “consultivo” não ser clara para os Conselhos, para a ANEEL e nem para as concessionárias que criam protocolos diferenciados para relacionar-se com os CCEEs. São citados casos de concessionárias que tentam respeitar a Lei, por exemplo, por meio de apresentação de slides de reclamações e investimentos realizados. Como a Resolução não prevê como esta consulta deva ser feita ao CCEE ou mesmo se é para ser realizada, não há instrumentos para exigir da concessionária um comportamento e muito menos reclamar à ANEEL que exija um comportamento diferente destas empresas.

Os Conselhos passam, ainda por uma busca por identidade: Se não se encaixam na definição dos “Advisory bodys”, qual é a posição a ser ocupada dentro deste contexto? O que presencia-se é uma constante busca por meios de atuação na defesa dos direitos dos consumidores e um processo de direcionamento dentro das possibilidades contidas na Lei e um amadurecimento da instituição.

A partir deste processo de amadurecimento, os conselhos passaram a perceber que a melhor munição para a defesa do consumidor é a informação. Ou seja, estar informado tanto do que acontece no setor quanto das regras do jogo. As regras podem ser procedimentos administrativos da concessionária, ou da ANEEL, no poder legislativo, no poder executivo ou de momentos para acionar o Ministério Público.

Quanto às relações institucionais, estas dizem respeito tanto nas relações com a concessionária quanto com a ANEEL. Apesar de representarem instâncias distintas, a relação de ambas com o CCEE é a mesma, mas em níveis distintos: dependência. O Conselho depende da ANEEL para a regulamentação da sua atividade e depende da concessionária financeiramente e fisicamente.

Trata-se de uma instituição com atribuições próprias, personalidade própria e que se vê tolhida pela falta de autonomia. Neste sentido, os CCEEs estão atuantes na conquista da sua auto-estima, fazendo-se mais presentes na ANEEL. Este processo começa a dar frutos evidenciados pelo recente convite da agência a colaborar na fiscalização das concessionárias, fato este que ainda que disposto na Resolução, não havia sido concretizado.

É notório que a agência está avançando na sua relação com os CCEEs. A revisão da Resolução é um indicativo. Porém, embora o discurso sustentado pela ANEEL seja o de valorização da instituição, a agência parece exitar em permitir-lhes adquirir personalidade jurídica, passo importante para que conquistem a sua autonomia.

As contribuições do CCEE são afetadas também pelo tipo de relação com a distribuidora. Algumas são mais compreensivas com o trabalho desenvolvido pelos conselhos

ali, outras entendem a presença deles mais como uma ameaça do que uma possibilidade de parceria.

A questão mais complicada em relação à concessionária é que já é difícil o suficiente para os CCEE desempenhar as suas atividades tendo a sua estrutura atrelada à concessionária, mas, tendo a liberação da verba dependendo do aval desta torna ainda mais difícil trazer resultados concretos. Como citado por outros conselheiros, este caminho percorrido para obter os recursos passando pela diretoria da empresa leva a uma espécie de morosidade e até a uma paralisia de ações e atividades dependendo do interesse da empresa nestes projetos.

No sentido de conquistar a autonomia não apenas almejada, mas necessária, observa-se o movimento de criação do Conselho Nacional de Consumidores de Energia Elétrica, o CONACEN. Este movimento revela dois aspectos: a aprendizagem institucional e a conquista da autonomia.

Aprendizagem institucional porque representa o reconhecimento de que a organização se faz necessária para conquistar força política. Esta força passa por vários estágios citado pelos conselheiros : a) Agregar e dirimir problemas dos conselhos com a concessionária; b) Tirar os conselhos do isolamento em seus próprios estados e c) Maior controle sobre a atuação dos conselhos.

Este processo está refletido também no fato de que o CONACEN não é a primeira tentativa dos conselhos em formar um órgão de representação na esfera federal. A primeira tentativa foi realizada no momento da implementação dos conselhos em 2000, porém muitos conselheiros acharam o movimento precipitado para uma organização incipiente.

A conquista da auto-estima está na vontade em conquistar a autonomia para não só fazer mais, mas conquistar o seu próprio espaço. É o surgimento de uma necessidade de ser conhecido e reconhecido dentro da sociedade. E estes aspectos demonstram o surgimento de valores no Conselho que caracterizam a evolução da instituição para procedimentos endógenos a despeito da sua criação exógena.

Partindo-se para um segundo momento de análise in loco no CCEE da CEB e comparando com a realidade descrita pelos outros conselheiros, parte-se para a questão do funcionamento do Conselho.

Observar este funcionamento passa por diversos aspectos a começar pela representação. A representação determinada na Resolução prevê que seis classes sejam representadas e que estes representantes venham de entidades da sociedade civil organizada.

No entanto, esta não é uma tarefa fácil para aquelas classes que não tem uma entidade que as organize. É o caso da classe poder público e residencial na CEB. Enquanto outros

lugares tem associações de prefeitos, por exemplo, o Distrito Federal não o possui, de modo a dificultar bastante a escolha de representantes para esta classe. Do mesmo modo, a classe residencial é especialmente complicada e esta dificuldade é justificada por outros conselheiros pela pouca tradição em associações de bairros. No entanto, depoimentos de outros conselheiros apontam que mesmo naqueles lugares que há esta tradição a representação é difícil. Justifica-se que o caráter voluntário da representação desestimula o interesse e participação nesta classe, especialmente pela preferência da lei por bairros de baixa renda.

O tipo de representação especificada para a classe residencial pode indicar a atuação que a ANEEL esperava dos conselhos, mais simples, diferente da sofisticação adotada por eles mesmos ao escolher a revisão tarifária como foco do trabalho do CCEE.

Outro ponto relacionado à representação é a renovação dos conselheiros. É certo que a vontade do conselheiro de permanecer ali conta, no entanto, aquelas classes com representação mais sólida como a FECOMERCIO, por exemplo, costumam renovar mais, o que pode ser visto pelo tempo de permanência ali.

O aspecto importante relacionado ao tempo de representação é o conhecimento acumulado. Quanto mais tempo, mais conhecimento e mais preparo para atuar. Aumenta-se, contudo, o risco de uso indevido do cargo para benefícios políticos. Ainda que, referindo-se a revisão da Resolução que determina que o período máximo é de seis anos. Ainda que os CCEEs argumentem que este aspecto deveria ficar a cargo da dinâmica de cada instituição, a renovação continua a melhor opção para resguardar a instituição.

Um segundo aspecto do funcionamento é o trabalho desenvolvido pelo conselho. A Resolução traz uma palavra recorrente na determinação: cooperação. Tanto com a concessionária quanto com a ANEEL. Em relação à CEB, a cooperação funciona em algumas parcerias para projetos ou elaboração de seminários, mas é uma queixa recorrente dos conselheiros. Eles querem colaborar, mas não encontram espaço suficiente para isso.

A mesma queixa é feita em relação à ANEEL. A agência não costumava incluir os conselhos na fiscalização das concessionárias. No entanto, este cenário começa a mudar. Recentemente, em reunião do Conselho da CEB, foi levado um documento da ANEEL convidando o CCEE a colaborar na fiscalização da CEB. Este é um sinal de respeito conquistado pelos conselhos na ANEEL.

Basicamente, resta-lhes “Analisar, debater e propor soluções para conflitos entre a concessionária e o consumidor”. Pelo Conselho da CEB, percebe-se que, detidos à Resolução, os conselheiros são “acompanhadores de protocolo” daqueles consumidores que fizeram a sua reclamação na ouvidoria da CEB, não tiveram seus problemas resolvidos e acionaram o

Conselho. Afora aquelas atribuições definidas em Lei, o Conselho esforça-se para conhecer outros projetos de eficiência energética por meio de visitas a lugares exemplos neste tipo de iniciativa ou ida em seminários e encontros regionais de conselhos. Dada a sua pouca estrutura este é a forma de trabalho ao alcance dos CCEEs.

Tratar de questões macro relacionadas à revisão tarifária e a eficiência energética restaram como a forma mais “simples” de influenciar no dia-a-dia do cidadão.

Oliveira Vianna fala em graus de modificabilidade da sociedade e capacidade de adaptar-se a políticas liberais. Analisando a realidade da Resolução e a forma rápida de adaptação à condição de “controle” mostra que a sociedade não apenas está desenvolvendo esta habilidade como a ANEEL não parecia contar com a evolução no nível que está sendo dada. Não se pode generalizar e descartar as diferenças regionais, mas também não é possível o desenvolvimento presenciado.

Quanto às dificuldades para o desempenho das tarefas, estas esbarram em aspectos que compõem a autonomia, especialmente o institucional e financeiro. O CCEE é uma instituição independente de atuação, mas tem o seu funcionamento ligado a ANEEL e à concessionária, sem pertencer a nenhuma das duas. Além disso, o pouco conhecimento sobre o CCEE aliado à pouca divulgação (muitas vezes por questões financeiras) confere-lhe pouca força política e pouca atenção pela concessionária.

A falta de uma linha dorsal de atuação é o ponto que mais chama atenção. Estas dificuldades são sublinhadas pelos conselheiros, mostrando que as linhas de atuação são definidas de acordo com a gestão, levando a resultados dispersos. Isto mostra uma constante busca por caminhos que recaem no CONACEN.

Quanto à relação institucional do CCEE da CEB, mostra-se boa. A distribuidora se mostra receptiva ao Conselho e não nega informações quando solicitada. Do mesmo modo, o Conselho demonstra muito respeito à CEB.

Quanto à questão da participação e transparência, ao longo da pesquisa foram constantes as observações de que poucos os conhecem. Embora se possa classificar os conselhos como espaço de debates, análise e avaliação de questões, seja representativo pela sua estrutura em classes, falta o elemento principal da equação: o consumidor.

Para que este elemento entre na equação o primeiro passo é haver um meio de divulgação eficaz. A sociedade necessita saber que há um espaço que cuida dos seus interesses para que ela possa participar e colaborar. É necessário que os pontos em discussão sejam repartidos com a sociedade de modo a ganhar apoio e, conseqüentemente maior legitimidade ao serem levados à ANEEL, por exemplo.

Ainda que as atas das reuniões sejam públicas, as pautas poderiam estar disponíveis; as atividades do Conselho deveriam ser atualizadas no sítio da Internet; poderiam ter seu próprio espaço eletrônico para postar notícias, ainda que para isso se utilizassem mais voluntários. A maior transparência renova o ânimo do conselho a partir do apoio e da cobrança da sociedade. Além disso, demonstra respeito ao consumidor porque ele precisa saber o que é dito e feito no seu nome. Mais que isso: precisa ser um membro ativo neste processo.

O sucesso da democracia está na adoção de práticas apropriadas à noção de democracia, assim como depende das pessoas aprenderem a agir em um sistema institucional renovado. A reforma do Estado trouxe novos personagens ao cenário da administração pública, sendo que algumas delas não tinham referência de atuação no Brasil, o que leva a instituição a um longo caminho de aprendizagem a ser percorrido.

A ANEEL, além de ter que aprender a regular o mercado, nasceu com a responsabilidade de incluir um ator igualmente novo no cenário: o consumidor cidadão. Tão incipiente, a instituição já se depara com o maior desafio da democratização descrito por Elizabeth Jelin: Combinar mudanças institucionais formais com práticas democráticas e o fortalecimento da cultura traduzido pelo Conselho de Consumidores de Energia Elétrica. Este desafio, porém, não foi apenas para a ANEEL, mas foi compartilhado com as concessionárias e, principalmente, o consumidor.

Desde a sua criação, não era sabido qual a posição que esta instituição ocuparia e nem qual a real capacidade de agir na defesa do interesse do consumidor ela possuía. Criou-se uma instituição com ação teoricamente independente, mas dependente da ANEEL quanto da concessionária, a figura menos interessada neste tipo de controle. A verdade é que criou-se junto uma gama de obstáculos a uma atuação eficiente do CCEE.

É certo que ciente do amadurecimento destas instituições, a Resolução já havia previsto uma revisão três anos depois do seu estabelecimento, o que só começou a ser realizada dez anos depois. Ainda assim, este processo se deu com pouco envolvimento dos atores que vieram a participar por meio de uma audiência pública provocada por eles mesmos.

O fato é que aspectos ligados à autonomia do conselho foram pouco contemplados, apesar de já presenciar um movimento de valorização pela agência. Assim, o maior obstáculo a ser transposto é a definição da ANEEL de qual espaço ela quer que o CCEE ocupe neste contexto.

Ao ler a Resolução, percebe-se que foi reservada ao Conselho uma atuação bastante trivial. Quando se parte para a realidade, é notório que mesmo apesar das diferenças regionais,

o CCEE superou as expectativas da Lei.

Embora a instituição tenha superado a expectativas quanto à participação, isso não significa de que a sua atuação é ideal. Independente da sua falta de estrutura, falta-lhe divulgação das atividades desempenhadas, falta um fórum de discussões para os consumidores. São desafios para a transparência e legitimidade da instituição.

O CONACEN representa importante passo no aprimoramento dos conselhos e amadurecimento. Representa ainda a busca por identidade de uma instituição que não é ANEEL e nem concessionário, mas que é tolhida por ambas.

Deste modo, a criação artificial leva a problemas na execução das suas atividades, porém não são apenas os atores que trabalham no CCEE que não estão preparados para assumir as responsabilidades do cargo. Eles estão em um processo de aprendizagem contínuo, e se adaptam bem a estas mudanças, mas os atores que os cercam – ANEEL e Concessionárias – que não estão preparadas para lidar com as atribuições do conselho.

Este tema, contudo, está longe de estar esgotado. O modo como a falta de autonomia influencia na atuação dos Conselhos pode ser mais explorado observando as linhas de atuação destes. A metodologia de trabalho pode ser observada e mapeada em um estudo comparativo entre vários conselhos (tendo em vista que são 61 conselhos no Brasil) e regiões, explorando as diferenças regionais e a sua influência na metodologia destes conselhos. As relações institucionais com a agência e com os concessionários podem ser estudadas de forma mais profunda mostrando nuances destas relações que não foram possíveis observar nesta dissertação. Pode-se observar a importância do Conselho pelo ponto de vista do cidadão assim como da ANEEL e da Concessionária, assim como cada um destes atores interpreta a função do Conselho neste panorama, assim como observar como eles se vêm dentro do processo.

Além disso, o próprio processo de estabelecimento do CONACEN e os atores envolvidos merecem maior atenção. Tendo em vista que este é um processo que ainda está em andamento, há muitos assuntos, pontos de vista e esforços a serem percebidos e registrados em um futuro trabalho.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ABRUCIO, Fernando Luiz; PÓ, Marcos Vinicius. **Desenho e Funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: Semelhanças e diferenças.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. Julho/ Agosto 2006. pg 679-98

ALBUQUERQUE, Ângela. **O Papel dos Conselhos na Administração Pública: Democratização da Gestão, Fiscalização e Responsabilização.** Revista Virtual Milton Campos. v. 10 pg 225-243. 2003 Disponível em <http://www.mcampos.br/REVISTAMILTONCAMPOS/volume10.html>

ARENDT, Hannah. **A condição humana.** Editora Forense Universitária. 10 edição. Rio de Janeiro. 2008 pg 67

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. **Teoria Crítica, democracia e esfera pública e usos na América Latina.** Revista Dados vol.47 no 4, 2004.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **A política das políticas públicas. Relatório 2006**

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; GIANFRANCO, Pasquino. **Dicionário de Política.** Verbete “Estado Contemporâneo”. Volume I pg 401-409. Brasília. Imprensa Oficial do Estado. Editora Universidade de Brasília. 12ª Edição. 2002.

GAETANI, Francisco, **A reforma do Estado no contesto Latino Americano : comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos** in Revista do Serviço Público. Brasília. ENAP Abril-Junho 1998.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** São Paulo. Editora Atlas S.A. 4ª Edição. 2008

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia. Entre a facticidade e validade.** Ed. Tempo Brasileiro. 2 ed. Rio de Janeiro, 2003.

HERSHBERG, Eric; JELIN, Elizabeth. **Construindo a Democracia. Direitos Humanos, Cidadania e Sociologia na América Latina.** Editora Universidade de São Paulo. 1A edição. pg.156

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. “A Construção do Saber – Manual de metodologia da pesquisa em ciências sociais” Belo Horizonte. Editora UFMG. 1999 Reimpressão 2007.

LEI Nº 8.631, de 4 de março de 1993. Dispõe sobre a fixação dos níveis das tarifas para o serviço público de energia elétrica, extingue o regime de remuneração garantida e dá outras providências. Disponível em <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1993/8631.htm>

LEI Nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm

MANTZAVINOS, C. NORTH, Douglas e SHARIQ, Syed. **Learning, Institutions, and Economic Performance. Perspectives on Politics**. Março 2004 volume 2 n 1.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **The new institucionalism: Organizational factors in political life**. Revista de Sociologia e Política vol.16 no.31 Curitiba novembro 2008.

PANFICHI, Aldo; DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J. **A Disputa pela Construção Democrática na América Latina**. São Paulo. Editora Paz e Terra. 2006. pg 15

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado para a Cidadania. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional**. São Paulo. Editora 34, 1ª edição. 1998. p. 35

PERES, Paulo Sérgio. **Comportamento ou Instituições. A evolução histórica do Neo-institucionalismo na Ciência Política**. Revista Brasileira de Ciências Sociais v. 23 n° 68 p. 63. 2008

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. **A Gramática Política das Agências Reguladoras: comparação entre Brasil e EUA**. 2007. 225f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Pesquisa sobre as Américas – CEPPAC, Universidade de Brasília. Brasília

RESOLUÇÃO Nº138/2000 **AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA**. Estabelece condições gerais para a formação, funcionamento e operacionalização dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica. Disponível em http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/consulta_publica/documentos/Abradee%20CP%20017_2008.pdf

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social: Possibilidades no Âmbito da Reforma do Aparelho Estatal**. Fevereiro 2000. disponível em <http://www.regulacao.gov.br/publicacoes/artigos/agencificacao-publicizacao-contratualizacao-e-controle-social>

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Eficiência e eficácia de sistemas de regulação: o caso brasileiro** 2005. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct.

VILLELA, Annibal V., MACIEL, Cláudio S. **A Regulação do Setor de Infra-estrutura Econômica: uma comparação internacional. Texto para discussão nº684**, p.10. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/td/tda1999b.html - 98k

VIANNA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras**. São Paulo. Coleção Reconquista do Brasil volume 105. Editora Universidade de São Paulo, 1987.