

MARCOS TREVISANI TOMAZINI

**Impacto das audiências e consultas públicas na regulação
brasileira**

Versão Revisada

Dissertação apresentada à Escola Politécnica da
Universidade de São Paulo para a obtenção do título de
Mestre em Ciências.

São Paulo
2021

MARCOS TREVISANI TOMAZINI

**Impacto das audiências e consultas públicas na regulação
brasileira**

Versão Revisada

Dissertação apresentada à Escola Politécnica da
Universidade de São Paulo para a obtenção do título de
Mestre em Ciências.

Área de Concentração: Sistemas de Potência

Orientador:

Prof. Dr. Dorel Soares Ramos

São Paulo

2021

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo-na-publicação

Tomazini, Marcos Trevisani
Impacto das audiências e consultas públicas na regulação brasileira / M.
T. Tomazini -- São Paulo, 2021.
86 p.

Dissertação (Mestrado) - Escola Politécnica da Universidade de São
Paulo. Departamento de Engenharia de Energia e Automação Elétricas.

1.Audiência pública 2.Energia elétrica 3.Participação I.Universidade de
São Paulo. Escola Politécnica. Departamento de Engenharia de Energia e
Automação Elétricas II.t.

AGRADECIMENTOS

Nesses anos de mestrado, estudo, esforço e empenho, gostaria de agradecer a algumas pessoas que acompanharam e foram fundamentais para esta realização. Por isso, expresso aqui, a importância que elas tiveram, e ainda têm, nesta conquista e a minha sincera gratidão a todas elas. Primeiramente, agradeço aos meus pais Laerte (in memoriam) e Cleusa pela vida, formação e educação, sou grato pelo que sou e conquistei. Gratidão eterna para minha esposa e grande amor da minha vida, Tatiana, pela compreensão, ao ser privada em muitos momentos da minha companhia e atenção e pelo profundo apoio, me estimulando a retomar os estudos principalmente nos momentos mais difíceis que passamos juntos. Também preciso agradecer especialmente ao Prof. Dr. Fernando Amaral de Almeida Prado Júnior o qual me ajudou a organizar e desenvolver o tema deste trabalho. Seus conselhos observações, levantamentos e sugestões foram fundamentais e sem eles não teria concluído. Ao meu orientador Prof. Dr. Dorel Soares Ramos, sem o qual sequer haveria defesa, pela oportunidade a mim oferecida, no desenvolvimento do trabalho. Por fim, o agradecimento mais importante: Deus por estar sempre comigo, me guiando, iluminando cada passo. Obrigado por me dar fé e a força necessária para lutar e enfrentar todos os obstáculos, sem nunca desistir. Sem essa força divina, nenhuma conquista seria possível.

RESUMO

Tomazini, M. T. **Impacto das audiências e consultas públicas na regulação brasileira**. 2021. Dissertação (Mestrado) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

Esta dissertação analisa o papel das Audiências e Consultas Públicas na formação da regulação na indústria de energia elétrica no Brasil. O trabalho realiza uma revisão bibliográfica sobre os conceitos que envolvem a participação popular na configuração de políticas e iniciativas públicas, inclusive no que se convencionou denominar de democracia direta. Foram examinadas 888 Audiências Públicas - AP e 189 Consultas Públicas – CP, totalizando 1.077 propostas nas quais o poder público, representado pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, consultou a sociedade civil. Ao longo dos anos foram realizadas importantes mudanças para o aprimoramento da lei que rege as APs/CPs no Brasil, sendo elas importantes para seu aprimoramento. Concebidas originalmente para o auxílio em processos administrativos, as CPs/APs passaram a ser utilizadas pelo poder público como uma forma de atender a sociedade nos mais diversos assuntos, ganhando importância e aprimoramentos no decorrer dos anos. Para que as leis ordinárias sejam alteradas ou criadas, é necessária aprovação nas comissões legislativas da câmara e do senado. O embasamento e discussão é realizado utilizando entre outros documentos os relatórios de impactos regulatórios emitidos após o término do recebimento das contribuições, justificando a decisão do Regulador nos assuntos objetos de APs/CPs. Caso o tema altere uma lei complementar essa deverá além da apreciação das comissões ser votada no plenário das duas casas legislativas. A investigação contemplou APs e CPs realizadas pela ANEEL na última década, entre os anos de 2010 a 2019, apenas para os casos de eventos destinados a formação de temas de alçada normativos, não tendo sido investigados os processos destinados a atos homologatórios, como por exemplo as revisões e reajustes tarifários. O elevado número de eventos considerados propiciou uma adequada base de informações, o que permitiu diferentes análises estatísticas e recortes sobre os agentes participantes, a efetiva contribuição desses agentes materializada nas normas resultantes e a visão crítica da ANEEL em relação a sua capacidade analítica de administrar as contribuições e dar transparência ao processo de aceitação (ou de recusa) das contribuições públicas. Em 2019 a Lei nº 13.848/2019 oficializou um procedimento já realizado pela ANEEL chamado Tomada de Subsídio, momento em que a Agência recebe da sociedade as informações e estudos iniciais para que em seguida inicie o processo de abertura das APs/CPs para definição das políticas regulatórias a serem implementadas ou melhoradas. A partir dos dados obtidos, o objetivo principal do trabalho foi mapear os principais participantes de AP/CP do setor, se existe o retorno por parte da ANEEL aos que contribuíram, entre outros levantamentos realizados. O tratamento estatístico e as comparações com as experiências internacionais resultantes da revisão do Estado da Arte da literatura sobre o tema permitem avaliar o processo que vem sendo desenvolvido pela ANEEL além de propor aprimoramentos ao processo.

Palavras-chave: Audiência Pública. Consulta Pública. Regulação. Setor Elétrico. ANEEL. Contribuição.

ABSTRACT

Tomazini, M. T. **Impact of public hearings on Brazilian regulation.** 2021. Dissertação (Mestrado) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

This master thesis analyzes outlook of Public Hearings regulation in Brazilian electric power sector. Research carries out a bibliographic review on concepts that involve popular participation in configuration of public policies and initiatives, including what is conventionally called direct democracy. A total of 1077 Public Hearings - PHs proposals in which the government, represented by the National Agency of Electric Energy - ANEEL, consulted with civil Society. Important changes have been made to improve law that governs PHs in Brazil. Originally conceived to assist in administrative processes, PHs began to be used by government as a way to assist society in various issues, gaining importance and improvements over the years. Laws to be changed or created, approval is required in legislative committees of House of Representatives and Senate. The basis and discussion is done using, among other documents, reports of regulatory impacts issued after the end of receipt of contributions, justifying the decision of regulator on the issues object of PHs. If subject changes a complementary law, it must be voted on in plenary of two legislative houses, in addition to appreciation of commissions. Investigation contemplated PHs carried out by ANEEL in last decade, between years 2010 and 2019, only for cases of events aimed at formatting themes of normative competence, not having been investigated processes aimed at homologating acts, such as the tariff reviews and adjustments. High number of events considered provided an adequate information base, which allowed different statistical analyses and clippings about participating agents, effective contribution of these agents materialized in the resulting norms, and ANEEL's critical view regarding its analytical capacity to manage contributions and give transparency to the process of acceptance (or refusal) of public contributions. In 2019 Law No. 13,848/2019 made official a procedure already carried out by ANEEL called Subsidy Taking, a moment when the Agency receives from society initial information and studies so that it can then start the process of opening PHs to define regulatory policies to be implemented or improved. The main objective of the work was mapping the main participants in the sector's PHs, whether there is feedback from ANEEL to those who contributed, among other surveys conducted. Statistical treatment and comparisons with international experiences resulting from the review of the State of Art literature on subject allow us to evaluate process being developed by ANEEL as well as to propose improvements to the process.

Keywords: Public Hearing. Regulation. Electric Sector. ANEEL. Contribution.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Etapas de realização de Audiência Pública	23
Figura 2 - Etapas de execução de uma Audiência Pública	23
Figura 3 – Procedimentos contínuos usuais aos processos de design e de inovação	66
Figura 4 – Separação dos objetivos e resultados utilizando o conceito de <i>Design Thinking</i>	68

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Metodologia para contribuições de APs/CPs	37
Tabela 2 - Total de APs e CPs realizadas pela ANEEL entre 2010 a 2019	38
Tabela 3 – Total de APs e CPs realizadas por todas as Agências reguladoras federais, BACEN e SUSEP entre 2010 a 2019	38
Tabela 4 – Distribuições das APs/CPs por percentual promovidas pela ANEEL	39
Tabela 5 – Percentual de participação da sociedade nas APs/CPs.....	42
Tabela 6 – Quantidade de contribuições em APs/CPs realizadas por pessoas físicas	45
Tabela 7 – Percentual de participação das associações nas APs/CPs.....	47
Tabela 8 – Total de APs / CPs considerando assuntos regulatórios.....	49
Tabela 9 – APs/CPs regulatórias sem contribuições ou com dez ou menos contribuições aceitas.....	50
Tabela 10 – APs/CPs sem análise das contribuições ou publicação de algum ato regulatório	53
Tabela 11 – APs/CPs sem relatório de impacto regulatório	53
Tabela 12 – APs regulatórias e não regulatórias e contribuições recebidas	54
Tabela 13 – CPs regulatórias e não regulatórias e contribuições recebidas.....	55
Tabela 14 – Quantidade de fases das APs/CPs	58
Tabela 15 – Dias úteis da quarta fase das APs.....	59
Tabela 16 – Distribuição percentual para envio de contribuições pelos participantes	61
Tabela 17 – APs/CPs abertas em razão de leis de importância no SEB	63

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição em percentual das APs/CPs	39
Gráfico 2 – Distribuição das contribuições pelas entidades das APs/CPs	43
Gráfico 3 – Participação nas APs dividida por entidades do SEB	46
Gráfico 4 – Participação nas CPs dividida por entidades do SEB.....	46
Gráfico 5 – Distribuição em percentual de AP/CP sobre temas regulatórios ou não.	50
Gráfico 6 - Total de APs/CPs sem contribuição	51
Gráfico 7 - APs/CPs com menos de 10 contribuições aceitas.....	52
Gráfico 8 - APs/CPs com Relatório de Impacto Regulatório Emitido pela ANEEL....	54
Gráfico 9 - Dias úteis para contribuição das APs com fase única e/ou 1ª fase	58
Gráfico 10 - Dias úteis para contribuição 2ª fase das APs	59
Gráfico 11 - Dias úteis para contribuição 3ª fase das APs	59
Gráfico 12 - Dias úteis para contribuição das CPs com fase única e/ou 1ª fase	61

LISTA DE SIGLAS

ABAR	Associação Brasileira das Agências Reguladoras
ABEEólica	Associação Brasileira de Energia Eólica
ABRACE	Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres
ABSOLAR	Associação Brasileira de Energia Solar Fotovoltaica
ERA	<i>Australian Energy Regulator</i>
AGERO	Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Rondônia
AGRESPI	Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Piauí
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
AP	Audiência Pública
ARBEL	Agência Reguladora de Belém
ARESC	Agência de Regulação dos Serviços Públicos de Santa Catarina
ARPF	Agência Reguladora de Serviços Públicos de Porto Ferreira
ARSBAN	Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal
ARSESP	Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo
ARTESP	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo
BACEN	Banco Central do Brasil
BRTK	<i>Better Regulation Task</i>
CCC	Conta de Consumo de Combustível
CERC	<i>Central Electricity Regulatory Commission</i>
CDE	Conta de Desenvolvimento Energético
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONER	Conta de Energia de Reserva

CP	Consulta Pública
DEC	Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora
FCC	<i>Federal Communications Commission</i>
FEC	Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora
FERC	<i>Federal Energy Regulatory Commission</i>
GEMA	<i>Gas and Electricity Markets Authority</i>
NARUC	<i>National Association of Regulatory Utility Commissioners</i>
OFFER	<i>Office of Electricity Regulation</i>
OFGAS	<i>Office of Gas Supply</i>
OFGEM	<i>Office of Gas and Electricity Markets</i>
PdC	Procedimento de Comercialização
PLD	Preço de Liquidação das Diferenças
PROINFA	Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica
RAC	Relatório de Análise de Contribuições
RAIR	Relatório de Análise de Impacto Regulatório
RIIO	<i>Revenues Incentives Innovation Outputs</i>
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SEB	Setor Elétrico Brasileiro
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
TUSD	Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição
TUST	Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 OBJETIVO.....	15
1.2 JUSTIFICATIVA	16
1.3 METODOLOGIA.....	17
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	17
2 CONCEITUAÇÃO - AUDIÊNCIAS PÚBLICAS.....	19
2.1 PRIMÓRDIOS E SUSTENTAÇÃO CONCEITUAL.....	19
2.2 RAZÕES DA PROPOSIÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	21
2.3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NOS EUA.....	24
2.4 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO REINO UNIDO.....	26
2.5 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA ALEMANHA	28
2.6 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA AUSTRÁLIA	29
2.7 AUDIÊNCIAS E CONSULTAS PÚBLICAS NO BRASIL	30
2.7.1 Metodologia na contribuição por parte da sociedade nas APs/CPs	33
3 APS/CPS NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO – ANÁLISES QUANTITATIVAS E QUALITATIVAS.....	36
3.1 ENTIDADES QUE CONTRIBUEM NAS APs/CPs	40
3.2 TEMAS REGULATÓRIOS E NÃO REGULATÓRIOS OBJETOS DE APs/CPs ..	49
4 ANÁLISE DO LEVANTAMENTO DOS DADOS DAS AUDIÊNCIAS E CONSULTAS PÚBLICAS.....	57
4.1 QUANTIDADE DE APs / CPs PROPOSTAS PELO REGULADOR	57
4.2 TEMPO DISPONÍVEL PARA RECEBIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES	57
4.3 APs/CPs EM RAZÃO DE ALTERAÇÕES OU CRIAÇÃO DE NOVAS LEIS COM GRANDE IMPACTO NO SEB.....	62
4.4 UTILIZAÇÃO DE APS PARA MICRO OU NANO REGULAÇÃO NO SEB.....	64
4.5 A APLICAÇÃO DO <i>DESIGN THINKING</i> NAS APS/CPS.	65
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	71
REFERÊNCIAS.....	76
ANEXO I – COMPILAÇÃO DO LEVANTAMENTO DE DADOS.....	80

1 INTRODUÇÃO

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

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

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

Após a sua independência da Inglaterra em 1901 a Austrália e a Alemanha pós-segunda guerra mundial vêm promovendo de forma sistemática a realização de APs para aprimorar o ordenamento jurídico e garantir a participação da sociedade nas decisões.

Em países considerados democráticos, o comportamento da sociedade e suas opiniões sempre influenciaram as tomadas de decisões dos governantes e a elaboração de normas regulatórias. Para isso, os governantes podem utilizar-se das APs e CPs como uma das formas de participação dos cidadãos. Obviamente em países onde o histórico dessas participações é menor ou inexistente a vontade da população é pouco considerada pelos governos.

Não só os países considerados desenvolvidos, mas aqueles em desenvolvimento, como México, Brasil e Índia representam alguns exemplos de países que também realizam audiências públicas.

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

Tomando como exemplo a Índia, registra-se que desde 1997 são realizadas audiências públicas para tratativas de assuntos ambientais sendo este um dos primeiros assuntos do país a ter participação da sociedade após a independência (PODDAR, 2017).

No setor elétrico, a Central Electricity Regulatory Commission (CERC), Agência Reguladora indiana que apesar de, fundada em 1998, somente em 2013 iniciou seu processo de audiências públicas. Ao comparar-se essa performance com a do Brasil, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) iniciou a discussão das APs e CPs dois anos após a sua constituição em 1996.

O trabalho desenvolvido teve seu foco nas APs / CPs do Setor Elétrico Brasileiro (SEB), porém outros setores que também utilizam APs / CPs serão mencionados a título de comparação. A Metodologia para receber as contribuições, os critérios que determinam seus aproveitamentos, os resultados obtidos e possíveis melhorias no processo foram também abordados.

A obrigatoriedade de realização de audiência pública no processo legislativo ou mesmo antes dele para determinadas matérias, encontra o seu fundamento na Constituição Federal nos seguintes artigos: 5º, inciso XXXIII, que assegura o direito à informação; art. 58, § 2º, inciso II, que garante a realização de audiências públicas nas Comissões do Congresso, aplicado por simetria aos estados e municípios. (PIESANTI, 2014)

A Lei Complementar nº101/2000 que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências exige em seu art. 48, inciso I a realização de Audiências Públicas para conhecimento e participação da sociedade na elaboração dos orçamentos nas três esferas da administração pública.

No SEB não existe obrigatoriedade de realização de APs / CPs, contudo nada impede que o poder público consulte a população em temas os quais ele julgue necessário.

Nos Estados Unidos, pela sua característica de Federação, existem diferenças nas legislações para cada um dos estados. No estado de Indiana, por

exemplo, nas cidades existe a obrigatoriedade definida por lei de APs para tratar de assuntos como zoneamento e questões agrárias. (TOWN OF EDINBURGH, 2020).

Para a ANEEL, uma Consulta Pública conforme definido no art.23 da REN nº 273/2007 pode ser expressa como:

“um instrumento administrativo de competência dos Líderes das Unidades Organizacionais, para apoiar as atividades de formulação ou aperfeiçoamento de regulamentos, fiscalização ou implementação de suas atribuições específicas, com o objetivo de colher subsídios e informações dos agentes econômicos do setor elétrico, consumidores e demais interessados da sociedade, de forma a identificar e aprimorar os aspectos relevantes à matéria em questão (REN 273, 2007)”.

Posteriormente, a Resolução Normativa nº 483 de 2012 acrescentou a possibilidade de que caso alguma Consulta Pública resulte em proposta de aperfeiçoamento de regulamento, ocorra sua instauração por ordem da diretoria colegiada da ANEEL com objetivo de discutir com a sociedade o tema a ser alterado.

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

Com a publicação da Lei nº 13.848/2019, também conhecida como Lei das Agências, foi criado processo de Tomada de Subsídio, que consiste no levantamento de informações sobre determinado tema servindo de embasamento para que o Regulador inicie a abertura de uma AP / CP.

A evolução da sociedade e da administração pública na realização de Audiências Públicas vai exigir cada vez mais a participação popular em assuntos desde aqueles que geram maiores impactos até assuntos de interesse de uma minoria local.

1.1 OBJETIVO

Durante a última década, período compreendido entre 2010 e 2019, a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL propôs 888 Audiências Públicas e 189 Consultas Públicas totalizando 1.077 oportunidades em que a população e empresas poderiam contribuir com o aprimoramento do Setor Elétrico Brasileiro – SEB.

Considerando esse universo, o objetivo do trabalho foi analisar de forma qualitativa e quantitativa as APs / CPs. O processo de abertura, coleta de contribuições da sociedade e finalmente se a prestação de contas sobre o assunto debatido foi realizada de forma organizada podendo ter resultado em algum ato regulatório.

O levantamento também considerou se as APs / CPs propostas no período eram realmente necessárias. O levantamento analisou a participação dos agentes contribuidores representados por determinados grupos da sociedade em busca de defesas de seus próprios interesses.

Questões técnicas como tempo que uma AP / CP fica disponível para recebimento de contribuições por parte da sociedade, se o assunto é regulatório ou homologatório, também são aspectos relevantes avaliados no período de 2010 a 2019.

Por fim, feito o levantamento e analisando de forma qualitativa e quantitativa a tabulação de dados foi possível mapear as deficiências, e assim propor melhorias efetivas como princípios básicos a serem seguidos como por exemplo: prazo mínimo para que a AP/CP fique em consulta, retorno da entidade sobre o assunto em discussão, transmissão on-line ou disponibilização da memória da sessão na qual houve o debate do tema proposto.

1.2 JUSTIFICATIVA

As APs / CPs são um instrumento importante para definição de políticas públicas e aprimoramento regulatório. No SEB, após o processo de privatização dos anos noventa, muitas melhorias foram realizadas, por meio de APs / CPs contudo o tema ainda é pouco estudado.

Esta dissertação objetiva avaliar o papel desses instrumentos visando o entendimento de sua eficácia, problemas identificados e as reais oportunidades de aprimoramentos, além de apresentar um levantamento detalhado dos últimos 10 anos.

Levantar um panorama sobre o tema, realizando uma análise crítica é fundamental por dois motivos. O primeiro é a importância e o potencial desse instrumento na construção de ferramental regulatório em geral e em especial para a

regulação brasileira do SEB por sua complexidade e características de elevado tecnicismo. O segundo é a identificação de eventuais problemas que podem demandar ações corretivas visando maior eficácia no desenvolvimento da regulação.

A dissertação também visa consolidar a literatura existente sobre audiências públicas e sobre a própria constituição das ferramentas da denominada “democracia direta”. A construção desse arcabouço conceitual utiliza a base empírica desenvolvida com o expressivo número de eventos analisados.

Por fim, a ausência de publicações que realizem de forma abrangente a união entre a história e procedimentos nas elaborações das APs / CPs também justificam a elaboração do trabalho.

1.3 METODOLOGIA

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

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

A estrutura deste trabalho contemplou três capítulos, de forma que fossem apresentados todos os procedimentos descritos nesta Introdução.

O capítulo 2 apresenta uma revisão bibliográfica circunstanciada da literatura sobre o tema, além de uma avaliação de experiências similares em alguns países selecionados tais como Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha e Austrália. Ainda no mesmo capítulo da dissertação, é realizado um histórico da ferramenta Audiência Pública, sua origem, estratégia, etapas do seu desenvolvimento com a sociedade e uma visão de como as APs são estruturadas nos países selecionados. No mesmo capítulo, um panorama geral do histórico das APs no Brasil conceitua as diferenças históricas que influenciaram na criação das Audiências Públicas.

No capítulo 3 é apresentado o levantamento das Audiências e Consultas Públicas desenvolvidas pela ANEEL relacionadas com características normativas no

período de 2010 a 2019 em diversos ângulos e aspectos, de forma quantitativa e qualitativa.

No capítulo 4 foi desenvolvida uma análise e comparações diversas considerando os dados demonstrados no capítulo 3.

Por fim, são apresentadas as considerações sobre o assunto e propostas para melhorar o aprimoramento regulatório por meio das Audiências/Consultas Públicas.

2 CONCEITUAÇÃO - AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Antes da abordagem do assunto proposto, uma breve conceituação histórica é necessária para o entendimento da participação popular.

2.1 PRIMÓRDIOS E SUSTENTAÇÃO CONCEITUAL

A participação popular direta possui referências históricas desde as antigas cidades-estados gregas que proporcionaram o seu primeiro exemplo de democracia direta. O termo “*demokratía*” ao realizar a divisão da palavra em “*demos*”, que significa povo e “*kratos*” que significa poder, pode ser interpretada como poder exercido pelo povo. A palavra “*demokratía*” aparece em obras dos historiadores como Heródoto (484 a.C. - 425 a.C.) e Tucídides (460 a.C. - 395 a.C.), bem como nas obras República de Platão (428/427 a.C. – 348/347 a.C.) e Política de Aristóteles (384 a. C. - 322 a. C.).

Tomando como exemplo a cidade de Atenas e o período governado por Clístenes, eleito magistrado da antiga Grécia, em fins do século VI a.c., que empreende as reformas administrativas e políticas que democratizaram Atenas. Esse líder implementou a participação direta dos cidadãos conforme cada região geográfica e não mais conforme sua nobreza “de sangue” ancorada em crenças mítico-religiosas. A educação de jovens filhos de comerciantes dessa época tinha como objetivo defenderem ideias e projetos na Assembleia dos Cidadãos. (DULCE REIS, 2018)

A participação popular possuía como base o conceito de democracia da época na qual todos os cidadãos formavam assembleias e participavam diretamente nos assuntos políticos, intervindo diretamente nas decisões político-administrativas.

No período conhecido como idade média, compreendida entre os séculos V e XV, quase não existem registros de participação popular uma vez que as vontades eram resumidas no desejo do senhor feudal e das monarquias. Uma mudança se inicia na idade moderna, entre os séculos XV e XVIII, ideias renascentistas de grandes pensadores da época como Voltaire (1694-1778), John Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1755) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) reacenderam o conceito de participação popular.

Pensadores iluministas deixaram grandes marcas na Europa renascentista. Obras como “Tratado Sobre a Tolerância” de Voltaire, “Dois Tratados Sobre o

Governo” de John Locke e “O Espírito das Leis” de Montesquieu, influenciaram governos e uma nova forma racional de pensamento nas relações dos governantes com a população.

Rousseau, autor do “Contrato Social”, narra a natureza política que remete ao problema da conciliação entre a liberdade e autoridade, indivíduo e Estado. Na teoria contratual, o papel do Estado e da sociedade é tutelar os direitos e a liberdade do indivíduo na qual os homens tenham condições de expressar sua vontade comum (ROUSSEAU, 1762).

Uma das formas de expressar a vontade comum de uma sociedade é por meio do sufrágio universal o qual garante na democracia a vontade da maioria.

No século XX pensadores contemporâneos expandiram o conceito de participação popular. Intelectuais que se interessaram pelo tema da participação, em termos da atuação dos indivíduos em associações, foram os pluralistas ingleses em suas publicações do início do Século XX, tais como John Figgs (1907), Harold Laski (1917), Hugh Cole (1944), e, mais tarde, Damien Hirst (1990). A teoria de Cole de 1944 se baseia em pressupostos de Rousseau, ou seja, a vontade, e não a força, é a base da organização social e política. Ele preconiza a necessidade dos homens atuarem via associações para satisfazer suas necessidades. Cole sustentava que apenas por essa via, em âmbito local e em associações locais, o indivíduo poderia aprender a democracia. Uma forma é a criação de instrumentos e metodologia para participação, no âmbito local, como cooperativas de consumidores, de demais associações da época (GOHN, 2019).

Outra forma de participação popular que ganha força é a mediação. Esta modalidade é um processo em que uma pessoa imparcial (o mediador) ajuda duas ou mais pessoas, ou grupos de pessoas, a discutir e resolver disputas (CMC, 2020). Em casos mais específicos a mediação é uma participação popular utilizada na regulação; ela preenche a lacuna de lentidão por parte do Regulador e dinamiza decisões em vez de deixar as decisões para as instituições estaduais, como tribunais ou agências administrativas. Cabe ressaltar que não é comum o poder público utilizar-se do processo de mediação para realizar aprimoramento regulatório (NUSSBAUM, 2016).

Muitas maneiras de participação da sociedade na elaboração de políticas foram criadas ao longo do desenvolvimento da sociedade humana. Além dos já citados mecanismos de participação da sociedade, existem as Audiências Públicas. Nas APs pessoas comuns da sociedade podem opinar sobre diferentes temas e assim ajudar o poder público na tomada de decisões que impactam o dia a dia da sociedade. As Audiências Públicas como as conhecemos hoje tiveram seu início na Grã-Bretanha nos séculos XVII e XIX (HOLLIDAY, 2018).

No entanto, a participação não está circunscrita apenas às pessoas comuns, mas com intensa participação de empresas e de entidades representativas de associações e sindicatos patronais, além da representação de trabalhadores especializados nos conteúdos propostos nas APs / CPs (SILVA, 2019).

Um dos princípios da doutrina Keynesianista, pode ser utilizada como base para explicar a participação da sociedade nas APs/CPs. O estado deve intervir na economia com o objetivo de evitar crises, como a de 1929 (KEYNES, 1936). A intervenção estatal pode ocorrer por meio de consulta à sociedade para que assim o Regulador seja a ponte entre o poder público e a representação da sociedade, ou seja, atue como uma balança entre o interesse público, e o interesse dos investidores e consumidores.

2.2 RAZÕES DA PROPOSIÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

A necessidade da realização de uma Audiência Pública pode ser motivada por múltiplas razões, listadas a seguir: (i) cumprir a lei; (ii) obter informações sobre os cidadãos; (iii) fornecer informações aos cidadãos; (iv) melhorar as decisões ou programas públicos; (v) melhorar a aceitação das decisões sobre programas e políticas públicas; (vi) alterar atuação de poder político e alocações de recursos; (vii) responder às preocupações dos cidadãos; (viii) auxiliar as decisões públicas difíceis; (ix) obter vantagem política; (x) buscar soluções colaborativas para problemas (MATER, 1984).

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

Um conceito que pode ser utilizado na elaboração de proposta pela sociedade é a utilização da “Advocacy”. Como definição, “Advocacy” é utilizado como sinônimo de defesa e argumentação em favor de uma causa. É um processo de reivindicação de direitos que tem por objetivo influir na formulação e implementação de políticas públicas (SABATIER, 1988).

Além da definição da “Advocacy”, sua aplicação usualmente através de ações estruturadas (textos, artigos, web sites, eventos, palestras, entrevistas entre outros mecanismos de interação com o público-alvo), tem o objetivo de ganhar simpatia e suporte da sociedade para com uma crença, meta política pública ou projeto. Eventualmente as estratégias de “Advocacy” podem ser construídas para ações de oposição a um determinado tema (SILVA, 2019). A prática de “Advocacy” pode surgir dessas representações e de estratégia escolhida na apresentação de um determinado tema regulatório.

A “Advocacy” se ajusta muito bem quando utilizada em conjunto com as contribuições da sociedade nas APs/CPs, uma vez que o processo permite aprimoramento da regulação. Ao se organizarem, segmentos da sociedade desenvolvem uma estrutura e estratégia na área de atuação quando participam das APs para defender interesses específicos.

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

Estratégia e tática são necessárias para discutir e apresentar contribuições nas Audiências públicas. Primeiramente, conhecer a fundo o problema para ser discutido é o primeiro passo para definição da estratégia. Em seguida, é necessário escolher a metodologia de como desenvolver o assunto junto ao governo e a sociedade impactada pela proposta. (MATER, 1984)

Uma tática apropriada e definida em conjunto com a estratégia pode ser o diferencial no sucesso ou fracasso na apresentação das ideias no aprimoramento normativo proposto em uma AP. Em determinadas situações, quando um tema é

polêmico ou uma consulta junto a sociedade pode não trazer o resultado esperado pelo Regulador, uma tática é não exercer nenhuma ação por um determinado período fazendo com que determinado assunto, quando abordado em uma Audiência Pública, no futuro, não seja lembrado por muitos na sociedade. Não realizar nenhuma ação também é uma estratégia a ser seguida pelo Regulador (MATER, 1984).

A tática de não realizar nenhuma ação pode se apresentar como uma solução contrária ao aprimoramento regulatório, uma vez que a inércia ou a lentidão em promover aprimoramentos podem privilegiar interesses de determinados grupos.

Enfim, uma vez definida a estratégia de abordagem e a tática na execução, é necessário que a comunicação com todos os envolvidos também seja definida de forma a garantir sucesso nas contribuições junto ao Regulador (MATER, 1984).

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



Figura 1 – Etapas de realização de Audiência Pública

Fonte: Public Hearings Procedures and Strategies (1984)

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

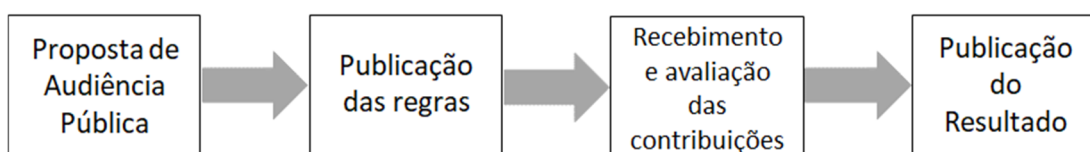


Figura 2 - Etapas de execução de uma Audiência Pública

Fonte: Public Hearings Procedures and Strategies (1984)

Primeiramente a proposta de audiência pública é idealizada pelo Regulador. Nela constam o regulamento proposto, sua justificativa e demais itens que justificam a propositura.

Uma vez definido os itens iniciais, a AP é publicada para a sociedade. Na publicação estão os prazos e forma para contribuição, e se for presencial, o local e

data da reunião. Esta etapa consiste em como as contribuições serão recebidas pelo Regulador.

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

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

2.3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NOS EUA

Os Estados Unidos têm uma história robusta sobre APs. Durante os anos iniciais das colônias dos EUA, várias formas de audiências participativas, representativas e de inquérito foram escritas nas leis federais e locais. Hoje, mais de 97% dos governos locais realizam audiências públicas, abertas por lei a todos os residentes dos EUA. (HOLLIDAY, 2018).

O comportamento social e a cultura americana têm grande influência na formação do ordenamento jurídico. Em reuniões para debate de temas que impactam toda a sociedade local, as contribuições feitas pelos moradores consideram seu estilo de vida, costumes, criação e a forma com que foram inseridos na sociedade. (BLACK, 2009). Analisando os costumes e a história americana, as audiências públicas são “a forma mais pura de democracia que garante que todas as decisões políticas sejam do interesse público, uma vez que nenhum intermediário é colocado entre os eleitores e as decisões públicas.” (HOLLIDAY, 2018)

É possível encontrar participação da população em praticamente todos as esferas de governo, que possuem canais de comunicação para receber sugestões da sociedade e informar a realização de audiências públicas. Órgãos reguladores como a Federal Energy Regulatory Commission (FERC) realizam sessões periódicas, sendo oportunidades para sugerir aprimoramentos na regulamentação, novos programas de utilidade ou novos padrões de avaliação a serem aplicados ao desempenho de algum concessionário (RAP, 2011). Conforme citado por (HOLLIDAY, 2018):

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

É possível encontrar diversas Audiências Públicas sobre assuntos que vão desde a concepção de leis até a organização interna das agências reguladoras norte-americanas. O objetivo é sempre garantir a participação da sociedade no aprimoramento da regulação. (NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS, 2000)

Nos Estados Unidos existe a National Association of Regulatory Utility Commissioners (NARUC), uma organização sem fins lucrativos, fundada em 1889, dedicada a representar os membros das comissões de serviço público estaduais que regulam as concessionárias que fornecem serviços essenciais, como energia, telecomunicações, energia, água e transporte. (NARUC, 2020). O NARUC proporciona um local para definir e influenciar políticas públicas, compartilhar as melhores práticas e promover soluções para melhorar a regulamentação. Para isso, criou um sistema de comissões fazendo com que em cada estado dos EUA possua representantes que defenderão o melhor interesse da regulação.

Como exemplo, no setor elétrico há o comitê de eletricidade que desenvolve e promovem o fornecimento de eletricidade confiável, adequado e acessível. Por meio de uma forte colaboração com a FERC e agências federais relacionadas, o Comitê também busca maneiras de melhorar a qualidade e a eficácia da regulamentação por meio da disponibilização de conhecimento a qualquer cidadão, cooperação e troca de informações. (NARUC, 2020). Por ser uma associação tem por objetivo o aprimoramento da regulação, o NARUC utiliza as audiências públicas para melhorar regulação de forma independente.

O histórico federativo e participativo da sociedade nos Estados Unidos é um fator muito importante que contribuiu para o desenvolvimento de políticas e serviços públicos que ofereçam qualidade e melhore as condições da população.

2.4 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO REINO UNIDO

Como já referenciado anteriormente, as APs tiveram sua experimentação iniciada no Reino Unido nos séculos XVIII e XIX para a realização de processo de delimitação de terrenos públicos. Comissões foram formadas para ouvir as considerações da sociedade sobre as delimitações das terras. Foi um dos primeiros exemplos de uma audiência pública e enfatiza como a maioria das audiências públicas hoje são usadas ao lidar com terras públicas e propriedades privadas (KEMP, 1988).

A partir de 1948 o Reino Unido iniciou uma série de regulamentações em diversos setores. Entre outros temas pode-se exemplificar com a regulamentação da igualdade de remuneração e a não discriminação sexual (1970), lei de relações industriais que introduziu o conceito de demissão injusta no ano de 1971 e a legislação relacionada com saúde e segurança do trabalho em 1974.

Em 1983, com o partido conservador vencendo as eleições, foi iniciado um processo de desregulamentação. Vários documentos recomendaram processos anti-regulamentação, desde a preparação de uma análise estruturada do impacto da legislação proposta, até os custos e benefícios, nas empresas. (Deregulation 1948-2006, 2020)

Como iniciativa para melhorar o processo regulatório inglês, foi criado em 1997 a Better Regulation Task Force (BRTF), cujos princípios basilares eram:

- Proporcionalidade - Os Reguladores devem intervir apenas quando necessário. Os remédios devem ser apropriados ao risco e os custos identificados e minimizados;
- Prestação de contas - Os Reguladores devem poder justificar decisões e estar sujeitos a escrutínio público;
- Consistência - Regras e padrões do governo devem ser unidos e implementados de maneira justa mantendo a estabilidade da regulação durante os anos;
- Transparência - Os Reguladores precisam fornecer informações claras, consistentes, comparáveis e acessíveis, dar publicidade às propostas

regulatórias e seus impactos e receber contribuições recebidas a todos que desejarem se manifestar;

- Objetivo (foco) - A regulamentação deve se concentrar no problema e minimizar os efeitos colaterais.

Considerando os princípios acima, a BRTF passou a propor a realização de audiências públicas trazendo como consequência uma melhora significativa na qualidade da regulação.

Em razão dos resultados obtidos, em 2006 foi aprovada a Lei de Reforma Legislativa e Regulatória estabelecendo princípios estatutários de boa regulamentação com base no trabalho da força-tarefa.

Em 2008 a BRTF foi substituída por um departamento permanente chamado Better Regulation. Essa divisão compõe o Departamento Negócios, Energia e Estratégia Industrial (British Department for Business, Energy and Industrial Strategy). A Better Regulation tem como meta melhorar a prestação de contas à sociedade, além de dar transparência ao processo regulatório. Anualmente é emitido o relatório com as audiências públicas, seus resultados e a economia ou eficiência gerada para os vários setores de atuação, dentre eles o setor elétrico. (UNITED KINGDOM GOVERNMENT, 2020).

Na Grã-Bretanha foi criado o Office of Gas and Electricity Markets (OFGEM), órgão regulador do governo para os mercados de eletricidade e gás natural. Ele foi constituído pela união do Office of Electricity Regulation (OFFER) e o Office of Gas Supply (OFGAS).

Desde a sua criação em 1998 até 2019, a OFGEM realizou 2.405 consultas públicas, e como um dos princípios da transparência estabelecidos pela BRTF, nos relatórios anuais da OFGEM existem a descrição dos impactos financeiros das consultas na economia britânica. (OFGEM, 2020)

A OFGEM também propõe medidas regulatórias para o mercado de energia e gás, e um exemplo é a política “RIIO2”. O objetivo, com sua implementação, é limitar o valor máximo da tarifa que pode ser cobrada do usuário do sistema de distribuição de energia elétrica e gás. A primeira fase da implantação da política de preço “RIIO-1” será concluída em 2021, por essa razão a OFGEM planeja sua continuidade com a “RIIO-2” para o ano seguinte.

Para isso, foi proposta AP com o objetivo de colher a maior quantidade possível de informações por parte dos usuários da rede de distribuição e assim definir, individualmente com as concessionárias locais as políticas de preços na tarifa do sistema de distribuição. (OFGEM, 2020)

2.5 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA ALEMANHA

Após a segunda guerra mundial, no final da década de 1940, quase nenhuma audiência pública foi realizada na Alemanha Ocidental, embora sempre tenha existido a previsão para sua implementação. Somente na década de 1970, as audiências passaram a acontecer com frequência e se tornaram uma parte integrante do processo legislativo. As APs são realizadas para todos os projetos de importância política. (NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS, 2000)

Segundo o parlamento alemão, uma das razões para se realizar uma audiência pública é obter informações e conselhos especializados sobre problemas específicos relacionados a um projeto de lei, a fim de auxiliar o andamento das deliberações. Outros objetivos da audiência pública é atrair o interesse da mídia ao projeto de lei, esclarecer a importância das questões envolvidas e incentivar o debate político. (DEUTSCHER BUNDESTAG , 2020)

O processo de Audiências Públicas possui formalidades, e a depender do assunto o parlamento alemão pode convocar especialistas para representar empregadores, sindicatos ou organizações ambientais bem como outros especialistas quando necessário. As opiniões que esses grupos ou pessoas expressam

² É um programa usado pelo Regulador com o objetivo de garantir que empresas forneçam um serviço seguro e confiável, por um valor justo, maximizem o desempenho, operem com eficiência, inovem e garantam o funcionamento de suas redes de serviços para clientes atuais e futuros.

publicamente em um projeto de lei específico têm uma influência potencial sobre as opiniões do comitê que elabora as leis e demais regras normativas no âmbito federal e estadual. (NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS, 2000)

A estrutura alemã envolvida na realização das audiências públicas leva em consideração o formalismo, e isso aumenta a importância sobre os temas que o governo se propõe a interferir na busca da melhoria contínua da regulação e os impactos na vida da sociedade. O formalismo não leva, necessariamente, ao aumento da importância dos temas consultados, mas sim assegura legitimidade aos procedimentos.

A Bundesnetzagentur é a agência alemã de regulação para os mercados de eletricidade, gás, telecomunicações, correios e ferrovias. É uma agência do governo federal do Ministério Federal Alemão de Economia e Tecnologia, com sede em Bonn. As consultas públicas são divididas por temas dentro de cada grande área de atuação seguindo os requisitos formais já mencionados anteriormente. (BUNDESNETZAGENTUR, 2020)

2.6 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA AUSTRÁLIA

Na Austrália, as Audiências Públicas possuem um trâmite com um viés mais informal, organizado pelo Regulador. Após a abertura de uma AP, os interessados em apresentar contribuições realizam inscrições diretamente nas comissões organizadoras das Audiências Públicas. Em seguida, funcionários dessas comissões contatam os inscritos para agendar um horário para contribuição a AP.

Outra possibilidade na lei australiana é a permissão de aceitar breves comentários de qualquer pessoa da plateia. Esses comentários também são incluídos nas contribuições. (AUSTRALIAN GOVERNAMENT, 2020)

Ao término de uma Audiência Pública, uma transcrição é disponibilizada com o objetivo de dar publicidade e transparência ao processo, além de informar à população que não pode comparecer como foram as contribuições recebidas e discussões que ocorreram. O documento fica disponível no site da comissão responsável pela audiência pública (AUSTRALIAN GOVERNAMENT, 2020)

No setor elétrico a Australian Energy Regulator (AER) realiza as audiências necessárias para a regulação de energia e gás do país, visando o aprimoramento dos setores de geração, distribuição, transmissão, comercialização e consumo. (AUSTRALIAN ENERGY REGULATOR, 2020)

2.7 AUDIÊNCIAS E CONSULTAS PÚBLICAS NO BRASIL

No Brasil, as Audiência Públicas surgiram na resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que faculta a utilização de audiência pública para a discussão do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e para prestar informações sobre o relatório e sobre o impacto ambiental (SILVA, SANTOS e PAULINO, 2003).

Em 1987, o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte previu, em seu art. 14, a realização de audiência pública nas subcomissões temáticas, com o objetivo de ouvir “entidades representativas de segmentos da sociedade”. Nesse caso, há um caráter meramente informativo dessas audiências (SILVA, SANTOS e PAULINO, 2003).

Outras leis tais como: Lei nº 8.625, Lei Orgânica do Ministério Público de 1993, Lei nº 8.666 que versa sobre Regras Gerais de Licitações e Contratos de 1993, Lei nº 8.987, que trata das concessões e permissões de serviços públicos do ano de 1994 e a Lei nº 11.079/04, que versa sobre as Parcerias Público-Privadas também continham em seu regramento a possibilidade de realização de audiência pública para discussão de temas que envolvam o bem comum.

A figura das audiências ganhou maior evidência na segunda metade dos anos noventa a partir do processo de desestatização desenvolvido naquela década.

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

Foi nessa época o início da criação das diversas agências reguladoras federais, inaugurado pela ANEEL com a Lei nº 9.427/96. No ano seguinte a Lei nº 9.478/97, criou a Agência Nacional do Petróleo (ANP). Posteriormente o governo

federal instituiu as demais agências reguladoras federais tais como a ANATEL, ANVISA, ANS, ANAC, ANTAQ.

Com o advento da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, foi prevista a figura da audiência pública e consulta pública no processo administrativo brasileiro (SOARES, 2002) possibilitando assim, que as agências reguladoras utilizassem essa ferramenta com o objetivo de se aproximar da sociedade e desenvolver os temas necessários para o aprimoramento da regulação.

A diferença entre APs e CPs consiste no tipo do assunto a ser abordado pelo Regulador e na forma de participação. Estas diferenças estão consolidadas no art. 31 da lei n 9.784/99 no qual se define que a realização da Consulta Pública ocorrerá quando algum assunto envolver interesse geral, sendo que todas as contribuições devem ser formais e juntadas ao processo, sendo expresso que as partes envolvidas além da população em geral podem contribuir sobre o tema. Já o art. 32 da mesma lei define a Audiência Pública como discussão de um assunto de interesse geral, na qual pode haver contribuições orais com menos formalidade e qualquer cidadão pode participar para o aprimoramento do tema.

Em 2019 o governo federal publicou a Lei nº 13.848 que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, também conhecida como Lei das Agências Reguladoras, trazendo alterações para o arcabouço normativo.

A Lei nº 13.848 atualizou os conceitos de audiência públicas e consultas públicas da seguinte forma: Audiência Pública é um instrumento de apoio ao processo decisório, por meio do qual a Agência forma juízo ou toma decisão referente à matéria relevante. Já a Consulta Pública é o instrumento por meio do qual é feita a coleta, junto à sociedade, de dados e informações para o texto final de Norma, Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR), Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), Editais, e/ou Contratos de Concessão. Trata-se de um momento no qual a discussão do tema está em estágio avançado.

A nova lei trouxe um avanço importante, incluiu a Tomada de Subsídios realizada no momento inicial de estudo e prospecção por parte do Regulador para

aprofundamento de estudo já realizado, no qual se dará a coleta de dados e informações sobre tema de interesse da Agência. Além do envio de documentos por parte dos interessados (intercâmbio de documentos), pode contar com a realização de reuniões técnicas (presenciais ou via internet).

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

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

A Associação Brasileira das Agências Reguladoras (ABAR) foi fundada em 8 de abril de 1999. É uma entidade de direito privado, criada sob a forma de associação civil, sem fins lucrativos e de natureza não partidária. Seu objetivo é promover a mútua colaboração entre as associadas e os poderes públicos, na busca do aprimoramento da regulação e da capacidade técnica, contribuindo para o avanço e consolidação da atividade regulatória em todo Brasil. Reúne uma grande quantidade de Agências Reguladoras nas três esferas, federal, estadual e municipal. (ABAR, 2020).

O total de associados da ABAR é de 59 considerando agências reguladoras, federais, estaduais, municipais e intermunicipais (ABAR, 2020). Fazendo uma comparação com o NARUC no qual existem representantes na entidade de todos os 50 estados americanos além do Distrito de Columbia, Porto Rico e as Ilhas Virgens (NARUC, 2020).

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

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

O NARUC possui serviços como “advocacy”, educacional, comunicação pesquisa e programas internacionais (NARUC, 2020). Já a ABAR oferece uma agenda de discussões regulatórias e seus desdobramentos junto às câmaras parlamentares, mediação de soluções, cursos e treinamentos, além de várias iniciativas na área de saneamento básico como o projeto “Regulasan” e o “Projeto Regulares” cujo objetivo inicial é aprimorar os instrumentos regulatórios relacionados a resíduos sólidos urbanos no país (ABAR, 2020).

O fato de somente algumas agências reguladoras serem filiadas à ABAR dificulta a uniformização da regulação brasileira. No âmbito federal somente quatro das doze agências reguladoras participam da associação, sendo elas: ANCINE, ANEEL, ANP e ANTAQ. Na esfera estadual somente os estados do Amapá e Roraima não possuem representação junto à ABAR. Também como filiados existem agências municipais e intermunicipais, mas não todas existentes no Brasil. (ABAR, 2020)

Ser um associado é benéfico às agências reguladoras para a discussão e formulação de propostas que beneficiem e até unifiquem agendas regulatórias ao propor Audiências/Consultas Públicas em suas respectivas áreas de atuação.

2.7.1 Metodologia na contribuição por parte da sociedade nas APs/CPs

A Constituição Federal de 1988 delimitou a competência de União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Sendo assim, cada ente federativo tem a possibilidade de criar agências reguladoras com o objetivo de atuar na regulação das competências definidas pela carta magna.

Com relação às APs/CPs elaboradas por essas autarquias, existe o problema de falta de padronização.

O governo federal possui doze agências reguladoras, considerando o Banco Central do Brasil (BACEN) e a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), entidades que regulam seus setores de atuação, sendo que cada uma delas utiliza uma metodologia no processo de audiência e consultas públicas.

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), por exemplo, disponibiliza em seu site através de download, um arquivo, do documento que servirá de base para as contribuições. (ANP, 2020). Outro ponto interessante é a não divisão de AP e CP, sendo os dois conceitos unificados.

Um outro exemplo é a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), onde as APs são realizadas na forma de reuniões com a sociedade, oportunidade em que são debatidos diversos temas de sua competência. Já as CPs, mais formais, dispõem de formulários para o envio de contribuições por parte da sociedade. No documento enviado é necessário conter identificação, contribuições e justificativa para a mudança proposta (ANVISA, 2020)

Da mesma forma que a ANP e ANVISA, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) disponibiliza em seu website uma lista das APs/CPs, formulário, endereço de correio eletrônico para o envio das contribuições pelos agentes (ANEEL, 2020). Tanto a ANEEL quanto a ANVISA realizam a separação de AP e CP.

No exemplo da Agência Nacional de Cinema (ANCINE), caso alguém queira participar das consultas públicas, é necessário realizar um cadastro prévio para acessar a ferramenta de envio das contribuições (ANCINE, 2020).

No caso da Agência Nacional de Transportes Aquáticos (ANTAQ), ela disponibiliza o envio das contribuições das Audiências/Consultas Públicas por meio de um formulário on-line diretamente em seu site na internet, e qualquer pessoa ou empresa pode enviar a contribuição sem depender de um cadastro prévio (ANTAQ, 2020).

No âmbito Federal não é possível afirmar que existe um padrão para que a população colabore nas audiências públicas e nem receba o resultado das contribuições.

Para as agências reguladoras estaduais, como Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP), Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP) e a Agência de Regulação dos Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC) as APs/CPs

recebem contribuição por parte da população por meio do envio de formulários. (ARSESP, 2020) (ARTESP, 2020) (ARESC, 2020)

O mesmo acontece na Agência Reguladora do Ceará (ARCE) onde as contribuições para as AP/CP são consolidadas por meio de envio de formulários padronizados disponível em seu endereço eletrônico (ARCE, 2020). No entanto existem agências que não possuem ou não informam com suficiente transparência a realização de APs e CPs, como por exemplo a Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Piauí (AGRESPI) que não disponibiliza nenhuma informação em seu endereço eletrônico com relação a existência de procedimentos de APs/CPs (AGRESPI, 2020).

Outro exemplo de falta de padronização na esfera estadual é a Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Rondônia (AGERO). Em 2019 foi proposto pela Agência a Consulta Pública para a população ajudar na adequação da Lei Complementar do Transporte Intermunicipal de passageiros em Rondônia. As contribuições poderiam ser enviadas por e-mail ou até pelo aplicativo de mensagens instantânea WhatsApp (AGERO, 2020)

No âmbito municipal que possuem agências reguladoras, também não existe padronização. A Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal (ARSBAN), realiza a divisão de assuntos das APs e CPs. Para as Consultas Públicas é disponibilizado formulário para envio de contribuições da população (ARSBAN, 2020).

A Agência Reguladora de Serviços Públicos de Porto Ferreira (ARPF), por exemplo não disponibiliza em seu endereço eletrônico nenhuma AP/CP no âmbito de sua competência. (ARPF, 2020). O mesmo acontece com a Agência Reguladora de Belém (ARBEL) em seu endereço eletrônico, onde existe somente governança, legislações, mas não há uma área de AP/CP (ARBEL, 2020).

O fato de ser ou não associado da ABAR não muda ou exige padronização e como exemplo temos a Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina (ARSETE), que mesmo não participando da ABAR, disponibiliza em seu endereço eletrônico um espaço dedicado às APs/CPs (ARSETE, 2020).

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

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

A ANEEL, desde a sua criação, possui como princípio a transparência na tomada de decisões com o objetivo de aprimorar políticas no SEB. A participação da sociedade, com o objetivo de melhorar a regulação do setor e a fiscalização das atividades desenvolvidas pela Agência, mostra o compromisso assumido pela ANEEL com as melhores práticas ao se comunicar com a sociedade. (ANEEL, 2020).

A Lei nº 13.848/2019 incluiu a ferramenta denominada Tomada de Subsídios, ela permite que o legislador receba informações gerais sobre algum tema antes de iniciar o processo de abertura de uma AP / CP.

A Tomada de Subsídio é o momento inicial de estudo e prospecção por parte das Superintendências da ANEEL, ou de aprofundamento de estudo já realizado, no qual se dará a coleta de dados e informações sobre tema de interesse da Agência. Além do envio de documentos por parte dos interessados (intercâmbio de documentos), pode contar com a realização de reuniões técnicas (presenciais ou via internet) (ANEEL, 2020).

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

A Tabela 1 subsequente apresenta a compilação da metodologia de contribuição das APs / CPs considerando dez agências reguladoras além do Banco Central e SUSEP.

Tabela 1 – Metodologia para contribuições de APs/CPs

Agência	Como participar das APs/CPs
ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Envio de e-mail com formulário preenchido
ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica	Envio de e-mail com formulário preenchido
ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres	Envio de e-mail com formulário preenchido
ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações	Cadastro em sistema on-line
ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	Envio de e-mail com formulário preenchido
ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil	Preenchimento on-line da contribuição
ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários	Preenchimento on-line da contribuição
ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar	Envio de e-mail com formulário preenchido
BACEN - Banco Central do Brasil	Envio de e-mail com formulário preenchido
ANCINE - Agência Nacional do Cinema	Cadastro em sistema on-line
ANA - Agência Nacional de Águas	Cadastro em sistema on-line
SUSEP - Superintendência de Seguros Privados	Envio de e-mail com formulário preenchido
ANM - Agência Nacional de Mineração	Envio de e-mail com formulário preenchido

Fonte: ANEEL, ANVISA, ANTT, ANATEL, ANP, ANAC, ANTAQ, ANS, ANCINE, ANA, ANM, BACEN, SUSEP

A redução da burocracia possibilitou e facilitou o acesso por meio da internet. Contudo, isso não significa uma maior parcela da população contribuindo para o aprimoramento de um determinado tema. Como exemplo pode-se citar a experiência americana onde a Federal Communications Commission (FCC), a agência norte americana de telecomunicações, implementou o envio de contribuições pela sociedade por meios digitais esperando maior participação popular. No entanto, somente temas de maior repercussão recebiam contribuições em grande quantidade dos cidadãos. Como aprendizado, não importa a forma de como uma contribuição é feita, mas sim se o tema recebe engajamento ou não da população (COGLIANÊS, 2006).

Além do engajamento, a forma como é feita a contribuição também é importante uma vez que se houver a necessidade de se sustentar uma contribuição presencialmente, o custo de deslocamento pode cercear a participação dos interessados independente da importância do tema.

Na Tabela 2 tem-se a distribuição ao longo dos anos das 1.077 APs / CPs.

Tabela 2 - Total de APs e CPs realizadas pela ANEEL entre 2010 a 2019

Ano	Total de APs	Total de CPs	Total Geral
2010	123	21	144
2011	81	9	90
2012	111	13	124
2013	132	17	149
2014	74	19	93
2015	84	12	96
2016	96	15	111
2017	83	16	99
2018	63	21	84
2019	41	46	87
Total	888	189	1.077

Fonte: ANEEL

Considerando a quantidade de APs/CPs realizadas nesse período quando comparada com as demais agências reguladoras federais, Banco Central e SUSEP a ANEEL realizou menos eventos apenas do que a ANVISA, fato que pode ser identificado na Tabela 3.

Tabela 3 – Total de APs e CPs realizadas por todas as Agências reguladoras federais, BACEN e SUSEP entre 2010 a 2019

Agência	Total de APs/CPs
ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária	1.221
ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica	1.077
ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres	507
ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações	503
ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	285
ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil	253
ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários	60
ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar	58
BACEN - Banco Central do Brasil	41
ANCINE - Agência Nacional do Cinema	44
ANA - Agência Nacional de Águas	30
SUSEP - Superintendência de Seguros Privados	19*
ANM - Agência Nacional de Mineração	15

Fonte: ANEEL, ANVISA, ANTT, ANATEL, ANP, ANAC, ANTAQ, ANS, ANCINE, ANA, ANM, BACEN, SUSEP

*No site da SUSEP somente estava disponível APs referentes ao ano de 2019

Na Tabela 4 o trabalho considerou somente as APs/CPs promovidas pela ANEEL durante o período de 2010 a 2019. Realizando uma distribuição em percentual durante o período já citado, é possível identificar quais foram os anos com maior volume de Audiência/Consultas Públicas.

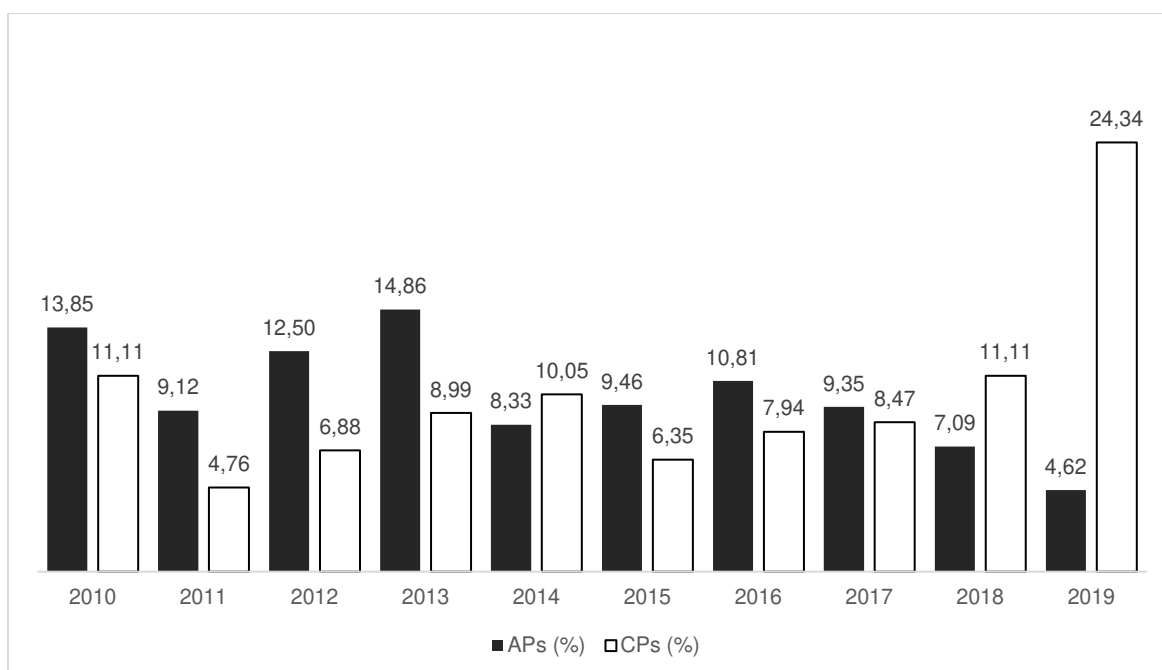
Tabela 4 – Distribuições das APs/CPs por percentual promovidas pela ANEEL

Ano	Total de APs (%)	Total de CPs (%)
2010	13,85	11,11
2011	9,12	4,76
2012	12,50	6,88
2013	14,86	8,99
2014	8,33	10,05
2015	9,46	6,35
2016	10,81	7,94
2017	9,35	8,47
2018	7,09	11,11
2019	4,62	24,34
Total	100	100

Fonte: ANEEL

O Gráfico 1 por sua vez exibe a distribuição em percentual das APs/CPs realizadas na última década.

Gráfico 1 - Distribuição em percentual das APs/CPs



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

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

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

3.1 ENTIDADES QUE CONTRIBUEM NAS APs/CPs

Para realizar a análise sobre as entidades que contribuem nas APs/CPs, foi estabelecida uma padronização da tipologia das entidades ou dos grupos representativos. Na sequência estão qualificadas como:

- Distribuidora: Concessionária ou Permissionária de serviço público de distribuição de energia elétrica, e empresa designada para prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica;
- Associação: Organização sem fins lucrativos caracterizada pela união de pessoas físicas ou jurídicas com o objetivo de conquistar benefícios e desenvolvimento mútuo para o segmento que representam;
- Gerador: Titular de concessão para geração de energia elétrica;

- Transmissora: Concessionária de serviço público de transmissão de energia elétrica ou equiparada a concessionária de serviço público de transmissão;
- Comercializador: Empreendedor que comercializa a energia elétrica sem, necessariamente, ser proprietário;
- Consultoria: empresas especializadas ou profissionais capacitados para diagnosticar ou formular soluções acerca de um assunto ou especialidade para o meio empresarial;
- Empresa Privada: Consumidores que utilizam energia elétrica para suas atividades;
- Pessoa Física: representantes individuais interessados no tema – cidadãos;
- Poder público: Autoridade governante de uma nação ou unidade política, que tem como finalidade reger e organizar a sociedade. Contempla as esferas federal estadual, distrital e municipal;

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

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

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

A Tabela 5 exibe o percentual de participação dos grupos definidos anteriormente, possibilitando analisar a participação de cada um nas APs / CPs do SEB.

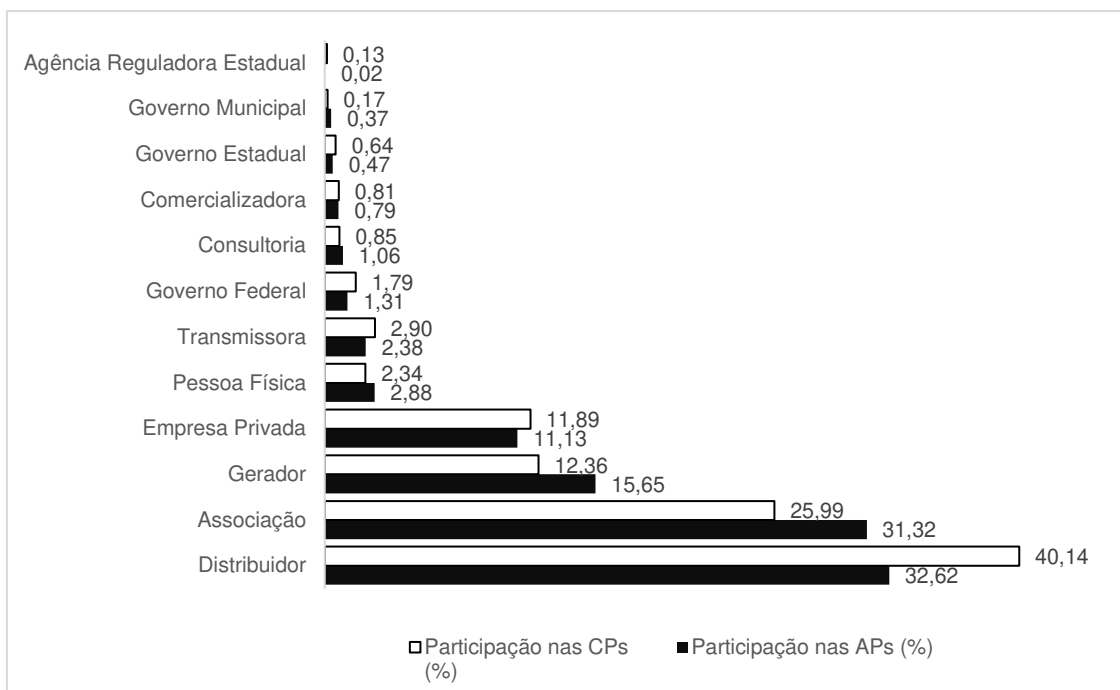
Tabela 5 – Percentual de participação da sociedade nas APs/CPs

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

Fonte: ANEEL

O Gráfico 2 apresenta a distribuição percentual das contribuições realizadas das APs/CPs.

Gráfico 2 – Distribuição das contribuições pelas entidades das APs/CPs



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

A tarifa de energia também possui forte presença na regulação como forma a proteger o usuário final. Em razão da complexidade do processo de sua definição, mesmo o cidadão que possui certa familiaridade com o assunto por muitas vezes possui dificuldade no entendimento da metodologia do cálculo e suas revisões. É necessário a atuação do poder regulador a fim de garantir e manter o equilíbrio econômico das concessionárias, além de manter a constante melhoria da rede.

Outro ponto a ser destacado é a necessidade de conscientização, por parte da população, do papel do Estado como direcionador das políticas públicas. A ANEEL tem papel de regular essas políticas que emanam do poder executivo e legislativo, viabilizando sua implementação.

No segmento da geração e na comercialização, os modelos regulatórios no Brasil optaram pela competição, e assim existem menos normas a cargo da ANEEL.

Acabam sendo mais impactantes as normas ambientais, trabalhistas e outras utilizadas como base na instalação dos empreendimentos

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

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

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

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

O cenário de baixa participação da sociedade ou participação somente de determinados grupos também não é um fenômeno exclusivamente brasileiro. Nos Estados Unidos, mesmo com a criação do portal <https://www.regulations.gov> durante o governo Clinton nos anos 90, as contribuições feitas pela sociedade poderiam ser enviadas utilizando não apenas correspondências físicas, mas os meios digitais da internet da época como e-mail e formulários on-line (COGLIANÊS, 2006).

Apesar da oferta de novos mecanismos para a participação da população, a quantidade de contribuições não foi suficiente para mudar o cenário de baixa adesão social quando chamada a colaborar na participação popular no processo de regulamentação dos EUA (COGLIANÊS, 2006).

A participação entre dois e três por cento mostra a baixa adesão das pessoas físicas na participação direta do aprimoramento da regulação. O brasileiro pouco se utiliza desse mecanismo deixando para outras entidades a possibilidade de intervir na mudança. Na Tabela 6 está a quantidade de contribuições realizadas por pessoas físicas, a conclusão de baixa adesão acontece ao comparar com o total de contribuições recebidas em cada ano do levantamento.

Tabela 6 – Quantidade de contribuições em APs/CPs realizadas por pessoas físicas

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

Fonte: ANEEL

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

O Gráfico 3 para Audiências Públicas e Gráfico 4 para Consulta públicas mostram a divisão por entidade, neles é possível comparar a presença das pessoas físicas em relação aos demais “players” do SEB tais como distribuidores, geradores, associações, transmissores entre outros.

Gráfico 3 – Participação nas APs dividida por entidades do SEB

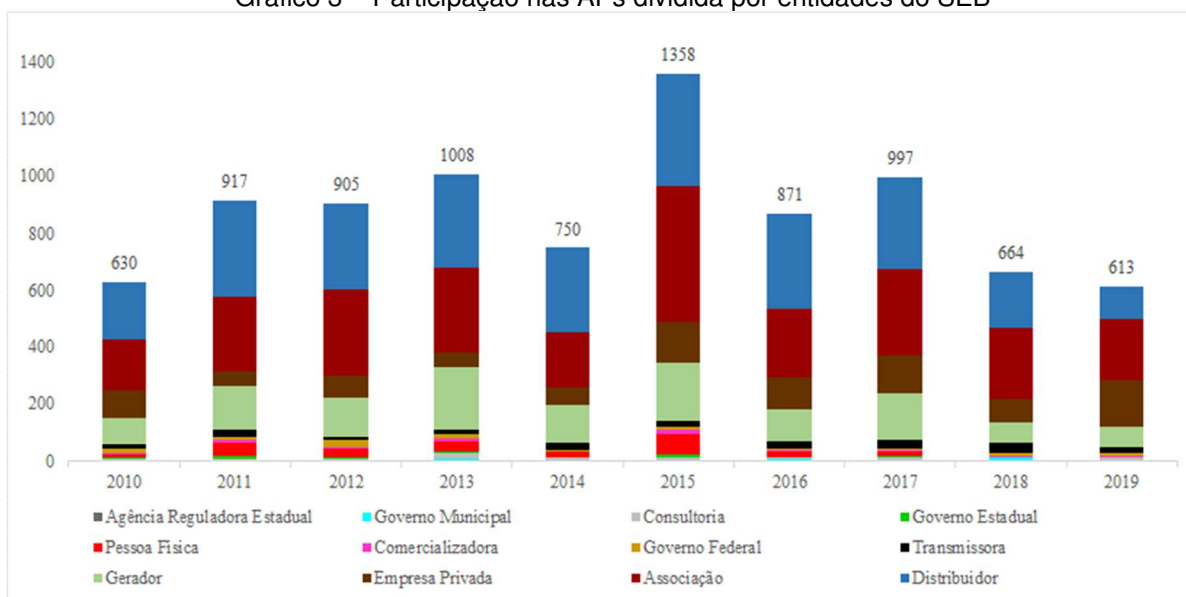
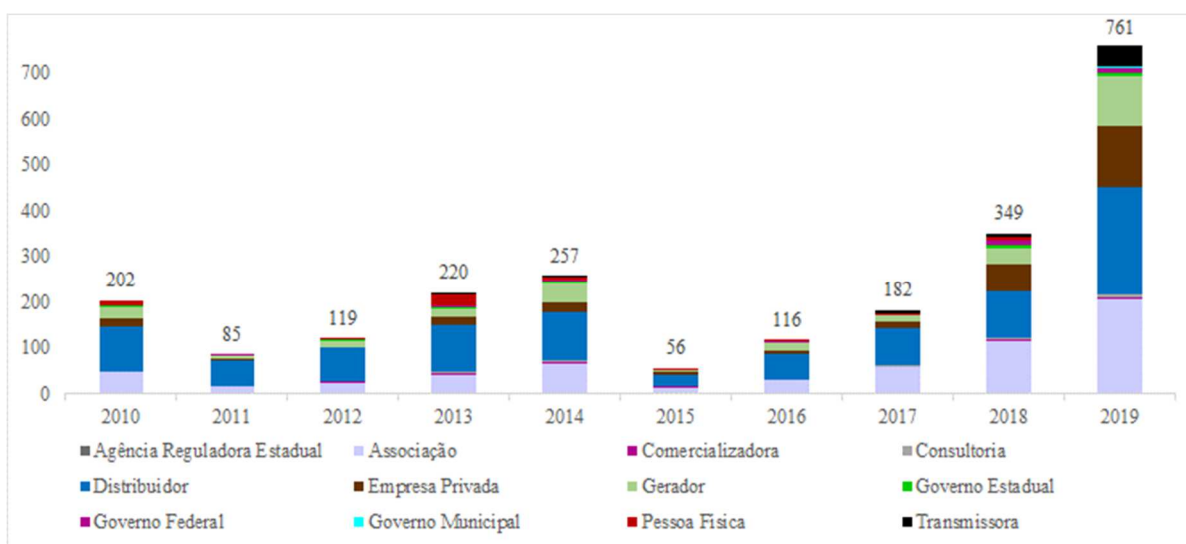


Gráfico 4 – Participação nas CPs dividida por entidades do SEB



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

Tabela 7 – Percentual de participação das associações nas APs/CPs

Tipo de associação	Participação nas APs (%)	Tipo de associação	Participação nas CPs (%)
Associações dos Consumidores	19,86	Associações dos Consumidores	22,13
Associação “outros”	13,16	Associação “outros”	14,92
Associação de geradores	10,30	Associação de geradores	10,98
Sindicato	9,05	Associação de Produtores Independentes	8,03
Associação de distribuidores	7,44	Associação de distribuidores	7,05
Associação de Produtores Independentes	7,18	Operador do mercado livre	6,23
Operador do mercado livre	6,60	Associação dos Autoprodutores	5,57
Associação dos Autoprodutores	4,95	Associação dos Comercializadores	4,10
Associação dos Comercializadores	3,37	Operador do sistema elétrico	3,77
Operador do sistema elétrico	3,30	Associação dos Transmissores	2,62
Associação de geradores eólicos	2,75	Sindicato	2,46
Federação	2,60	Associação de geradores solares	2,46
Associação dos Transmissores	2,27	Associação de geradores eólicos	2,30
Fundações	1,65	Federação	1,80
Associação de geradores térmicos	1,36	Associação dos consumidores especiais	1,64
Associação de cooperativas	1,25	Fundações	1,48
Associação dos consumidores especiais	1,17	Associação de geradores térmicos	1,31
Instituto	1,14	Associação de cooperativas	0,66
Associação de geradores solares	0,62	Instituto	0,49
Total	100	Total	100

Fonte:ANEEL

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

As associações classificadas como “outros” no levantamento, são aquelas sem relação direta com o setor elétrico mesmo assim elas representam uma parcela considerável. Esta percepção decorre do impacto que uma proposta de AP / CP pode ter em determinado setor da sociedade, provocando a mobilização para defender seus interesses.

Um exemplo, são associações de consumidores das distribuidoras, que atuam com objetivo de defender seus interesses frente aos valores dos serviços estabelecidos pelo regulador para remuneração do distribuidor de sua área de concessão.

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

Esse assunto, foi tema de artigo selecionado pelo 26º Seminário Nacional de Produção e Transmissão de Energia Elétrica- SNPTEE.

As APs / CPs deveriam ser a oportunidade para a sociedade propor melhorias a aprimoramento da regulação, contudo somente pequenos grupos se utilizam dessa metodologia. (CASTRO, 2013).

Contribuições realizadas por associações ganham força e visibilidade pelo fato de a associação representar ou uma quantidade grande de um determinado setor ou então uma parcela economicamente considerável para a economia.

Enquanto algumas associações que representam diferentes fontes ou tipologia de uso final (como autoprodutores por exemplo) tentam ganhar participação em aspectos mais técnicos, outras como a Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres (ABRACE), desenvolve iniciativas para evitar subsídios cruzados e custos indevidos.

3.2 TEMAS REGULATÓRIOS E NÃO REGULATÓRIOS OBJETOS DE APs/CPs

Para maior aprofundamento nas análises requeridas, foi verificado se o tema proposto nas diferentes APs/CPs era de perfil regulatório ou não. O estudo considerou como tema regulatório propostas que alteram de forma estrutural a regulação vigente do SEB, por exemplo mudanças em atos normativos tais como resoluções ou leis, editais de leilões de energia nova ou existentes. As APs/CPs alteram a dinâmica das condições de fornecimento de energia de cada um dos leilões realizados para contratação das distribuidoras.

Demais assuntos como índices de desempenho, revisão tarifária, estrutura da ANEEL, aproveitamento de recursos humanos entre distribuidores do mesmo grupo, fornecimento de informações cadastrais ou qualquer outro tema que não tenha relação específica com a regulação e seu aprimoramento foi classificado como um tema não regulatório.

Esta definição foi criada pelo autor desta dissertação com intuito de avaliar, como se verá em seção à frente, eventuais eventos que poderiam ser simplificados (eventualmente mesmo deixando acontecer) para temas menos impactantes dos aspectos regulatórios propriamente ditos.

A Tabela 8 consolida as AP / CPs em assuntos regulatórios e não regulatórios, utilizando os conceitos de classificação dos parágrafos anteriores.

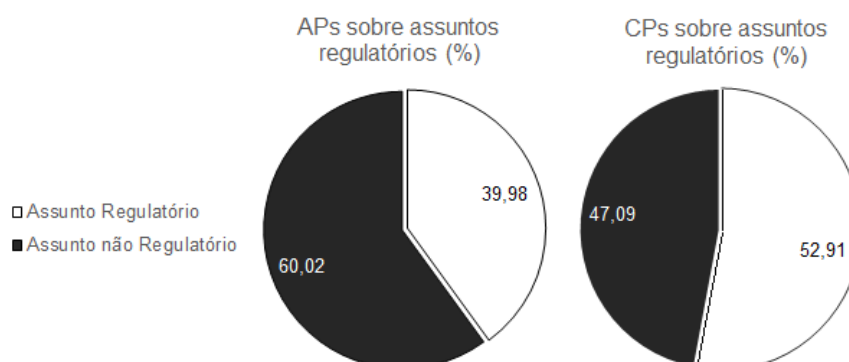
Tabela 8 – Total de APs / CPs considerando assuntos regulatórios

	Assunto Regulatório	Assunto Não Regulatório	Total
AP	355	533	888
CP	100	89	189
Total	455	622	1.077

Fonte: ANEEL

O Gráfico 5 exibe a divisão das APs/CPs sobre temas regulatórios ou não.

Gráfico 5 – Distribuição em percentual de AP/CP sobre temas regulatórios ou não



As APs, por abordarem temas diversos, além da sua forma de contribuição ser menos formal, os assuntos propostos para discussão em sua maioria não são temas considerados regulatórios pelo levantamento realizado. Já nas CPs o quadro se inverte, pois pouco mais de cinquenta por cento das CPs propostas envolvem assuntos regulatórios.

A análise sobre temas regulatórios na Tabela 9 exhibe o levantamento considerando a quantidade de APs / CPs sem contribuições, as quantidades de APs/CPs com menos de dez contribuições aceitas pelo Regulador. Ambas as consolidações são quando o assunto foi um tema regulatório.

Tabela 9 – APs/CPs regulatórias sem contribuições ou com dez ou menos contribuições aceitas

Tipo	Sem contribuições	Regulatória sem contribuições	Dez ou menos contribuições aceitas	Dez ou menos contribuições aceitas sobre temas regulatórios
AP	74	7	277	93
(%)	8,33%	9,46%	31,19%	33,57%
CP	11	7	17	9
(%)	5,82%	58,33%	8,99%	52,94%

Fonte: ANEEL

A tabela 9 mostra, em número absolutos e em percentuais, o total de APs com nenhuma contribuição recebida e aquelas Audiências com menos de dez contribuições aceitas pelo Regulador.

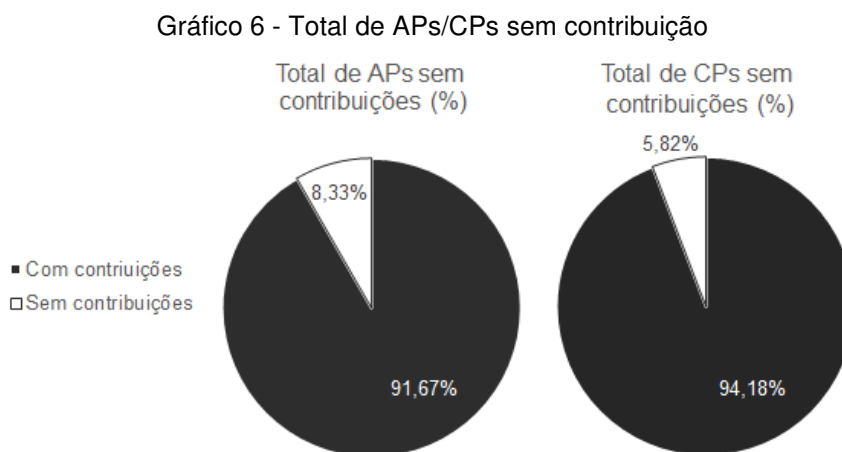
Primeiramente, o número de APs / CPs sem contribuições foi obtido considerando o total de 888 para Audiências Públicas e 189 para Consultas Públicas. O percentual é resultado do valor total.

Em seguida, o estudo levantou, tomando por base as APs / CPs sem contribuições quais abordavam temas regulatórios, calculando o percentual, exibido na tabela 9, tendo como universo as APs / CPs sem contribuições.

Conceito igual foi utilizado para os valores de APs / CPs com menos de dez contribuições aceitas.

Muitas das APs sem contribuições abordavam o tema de revisão tarifária e dos valores de DEC e FEC de pequenas permissionárias, uma explicação possível seria a proposta que consta na nota técnica de abertura atendesse aos interesses das empresas não sendo necessário o envio de contribuições.

O levantamento também contemplou, em forma de percentual, APs / CPs sem recebimento de contribuição. Os dados estão no Gráfico 6.

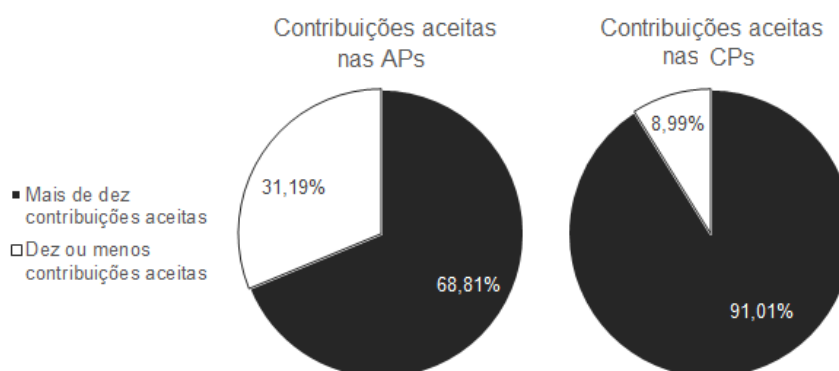


A quantidade de APs / CPs sem contribuições não é um número significativo na última década, mais de 90% receberam pelo menos uma contribuição. Embora seja importante ressaltar que 1 ou poucas contribuições não representam uma expressão relevante de participação. Valores de DEC e FEC de permissionárias são exemplos de APs sem contribuições. Já nas CPs, assuntos como mudanças nos modelos computacionais de previsão do PLD são exemplos de Consultas sem contribuições e nesse caso provavelmente por conta da tecnicidade do tema.

Considerando assuntos regulatórios, um total de sete APs / CPs não tiveram contribuições, representando 58,33% das CPs sobre assuntos regulatórios. Já para APs, o total sem contribuições não chega a 10% das Audiência Públicas.

Uma abordagem, que também está na Tabela 9, considerou as APs / CPs com mais de 10 contribuições aceitas, tanto de forma integral quanto parcial pela ANEEL.

Gráfico 7 - APs/CPs com menos de 10 contribuições aceitas



Um total de 68,81% das APs e 91,01% das CPs tiveram mais de 10 contribuições aceitas em um universo de 1.077 APs / CPs utilizadas no estudo. É um número significativo de assuntos com contribuições da população.

A Lei nº 13.848 de 25.06.2019 determina em seu Art. 12 o prazo de trinta dias para divulgação dos relatórios do evento de Tomada de Subsídio e de outros meios de participação de interessados nas decisões. Na mesma lei, caso o assunto colocado em discussão possua grande complexidade, o prazo de trinta dias poderá ser prorrogado por igual período, justificadamente, uma única vez.

O objetivo é mostrar publicidade a todas as contribuições enviadas, e desse universo quais foram ou não aceitas além do motivo do indeferimento da contribuição. Anteriormente à lei, não havia prazo nem obrigatoriedade da divulgação do documento, chamado Nota Técnica de fechamento.

Uma situação muito comum nas CPs é a quantidade de eventos sem análise de contribuições realizadas pela sociedade, nas APs esta ocorrência é menos presente. Também há casos em que mesmo realizando a análise das contribuições, nenhuma providência, ou algum ato regulatório é publicado pelo Regulador. Como exemplo temos a AP nº 78/2012 a qual tenha como objetivo de obter subsídios e

informações adicionais para regulamentar os procedimentos relativos ao cálculo das quotas de custeio de energia elétrica referente ao PROINFA e a CP nº 4/2015 proposta com o Obter subsídios para autorização do uso, pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), da versão 5.3.5 do programa computacional Previvaz.

As 11 CPs sem contribuição tratavam de assuntos diversos, pode ser feita uma leitura de que o tema não despertou interesse para recebimento de contribuições. O mesmo acontece com as aquelas APs / CPs com menos de dez contribuições.

São dados que levantam a discussão sobre a necessidade de consulta para qualquer tipo de assunto. Permitem por exemplo identificar temas menores que poderiam ser discutidos diretamente com os interessados por meio de reuniões diretas.

No caso das permissionárias de energia elétrica as revisões tarifárias valores de DEC e FEC somente seriam tratadas por APs aquelas que atingissem um determinado número de unidades consumidores, consumo total ou habitantes na área de concessão por exemplo. Permissionárias menores fariam reuniões de interação diretamente com a ANEEL.

Tabela 10 – APs/CPs sem análise das contribuições ou publicação de algum ato regulatório

Tipo	Sem análise das contribuições e sem ato regulatório	Com análise das contribuições sem publicação de ato regulatório
AP	84	70
%	9,46	7,88
CP	71	16
%	37,57	8,47

Fonte: ANEEL

Considerando o universo de todas as APs / CPs realizadas, a Tabela 11 mostra a quantidade sem a emissão do relatório de impacto regulatório.

Tabela 11 – APs/CPs sem relatório de impacto regulatório

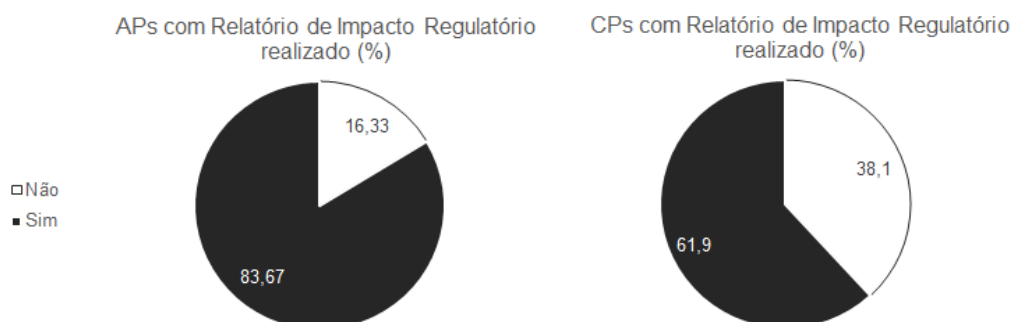
Relatório de impacto realizado	AP	(%)	Relatório de impacto realizado	CP	(%)
Não	145	16,33	Não	72	38,1
Sim	743	83,67	Sim	117	61,9
Total	888	100	Total	189	100

Fonte: ANEEL

Todas as APs/CPs sem elaboração de relatório de impacto regulatório são anteriores a lei nº Lei nº 13.848, a qual exige a elaboração de tal documento.

No Gráfico 8 é possível comparar a quantidade de APs/CPs com relatório de impacto regulatório emitido pela ANEEL.

Gráfico 8 - APs/CPs com Relatório de Impacto Regulatório Emitido pela ANEEL



Na análise dos gráficos, um ponto relevante refere-se ao fato que mesmo a legislação não exigindo a elaboração do relatório de impacto regulatório, a maioria das APs/CPs anteriores à Lei nº 13.848 tiveram o referido documento elaborado pela ANEEL.

O trabalho realizou um levantamento para verificar se existe alguma relação de comportamento entre as APs / CPs classificadas como regulatórias e não regulatórias com a quantidade de contribuições recebidas.

A Tabela 12, exibe a divisão das APs em regulatória e não regulatória.

Tabela 12 – APs regulatórias e não regulatórias e contribuições recebidas

Ano	APs Regulatória	Contribuições recebidas	Média	APs Não Regulatória	Contribuições recebidas	Média
2010	28	1.511	53,96	95	465	4,89
2011	35	3.770	107,71	46	1.463	31,80
2012	36	1.099	30,53	75	3.034	40,45
2013	35	2.003	57,23	97	1.291	13,31
2014	37	1.899	51,32	37	3.295	89,05
2015	48	4.347	90,56	36	2.402	66,72
2016	35	1.629	46,54	61	3.043	49,89
2017	42	3.985	94,88	41	987	24,07
2018	30	1.710	57,00	33	1.262	38,24
2019	29	2.441	84,17	12	213	17,75
Total	355	24.394		533	17.455	

Fonte: ANEEL

O levantamento mostrou que na década passada, à exceção dos anos de 2012, 2014 e 2016, as APs que versavam sobre temas regulatórios receberam mais contribuições quando comparadas àquelas cujo assunto era não regulatório.

Temas regulatórios possuem maior impacto nos diversos players que compõem o SEB, sendo natural que o volume de contribuições seja grande dependendo do assunto.

No ano de 2015 o total de contribuições recebidas das APs regulatórias foi 80,92% maior quando comparado com as APs não regulatórias. Um exemplo a ser citado é a AP nº 14/2015 que versava sobre o regulamento do acesso de unidades consumidoras e de autoprodutores de energia elétrica à Rede Básica, recebendo 191 contribuições de agentes do setor como: geradores, consumidores associações, e consultorias.

Para os anos 2012, 2014 e 2016 o volume de APs não regulatórias aconteceu em razão do início do ciclo de revisão tarifária e valores de DEC e FEC das concessionárias e permissionárias de energia e revisão tarifárias das transmissoras. Se essas APs fossem desconsideradas para fins do levantamento os anos de 2012, 2014 e 2016 as APs regulatórias superariam as não regulatórias.

A Tabela 13 exhibe a divisão dos temas regulatório, não regulatórios e contribuições recebidas.

Tabela 13 – CPs regulatórias e não regulatórias e contribuições recebidas

Ano	CPs Regulatória	Contribuições recebidas	Média	CPs Não Regulatória	Contribuições recebidas	Média
2010	11	643	58,45	10	243	24,30
2011	4	55	13,75	5	176	35,20
2012	6	522	87,00	7	111	15,86
2013	2	17	8,50	15	580	38,67
2014	7	210	30,00	12	684	57,00
2015	8	124	15,50	4	176	44,00
2016	9	131	14,56	6	70	11,67
2017	7	148	21,14	9	131	14,56
2018	16	477	29,81	5	396	79,20
2019	30	2135	71,17	16	230	14,38
Total	100	4.462		89	2.797	

Fonte: ANEEL

Os dados da Tabela 13 mostram que a quantidade de CPs classificadas como regulatória foi maior em sete dos dez anos. O total de contribuições das CPs regulatórias também foi maior em números absolutos, demonstrando que tais assuntos repercutem no maior recebimento de contribuições.

No ano de 2013 o número de CPs não regulatórias foi muito maior quando comparado às regulatórias, diversos assuntos foram abordados por meio de CPs temas desde atualizações de Procedimentos de Comercialização (PdC) até agenda regulatória.

Em 2019, 25 CPs foram propostas após a publicação da lei nº 13.848/2019 de 30.09.2019, ou seja 54% do volume aconteceu nos três últimos meses do ano já considerando as novas regras que a lei acrescentou ao ordenamento jurídico e procedimental. Outro ponto levantado refere-se às CPs regulatórias após a lei nº13.848/2019, 18 das 25 Consultas Públicas abordaram assuntos considerados regulatórios.

Analisando o universo total do levantamento 74 APs, equivalente a 8,3%, e 12 CPs, equivalente a 6,3% não receberam contribuições. Considerando somente temas regulatórios o índice é reduzido para 0,7% e 3,7% de APs e CPs respectivamente.

Os temas que não receberam contribuições abordam assuntos diversos não havendo nenhum padrão que justificasse a análise, como exemplos a CP nº 1/2016 com o objetivo de obter subsídios para a proposta de adequação de procedimentos de comercialização aos termos da Resolução Normativa 688 e a AP 68/2014 instaurada para calcular os encargos e tributos para fins de operação da Conta de Energia de Reserva (CONER).

4 ANÁLISE DO LEVANTAMENTO DOS DADOS DAS AUDIÊNCIAS E CONSULTAS PÚBLICAS

De posse das informações compiladas nos capítulos anteriores, são apresentadas as análises detalhadas no histórico de dez anos nas proposituras das APs/CPs.

4.1 QUANTIDADE DE APs / CPs PROPOSTAS PELO REGULADOR

O primeiro ponto para análise é a quantidade de AP/CP realizadas nesse período. O total de 1.077 pela ANEEL mostra o quanto o Regulador utiliza de forma ampla essa ferramenta de participação popular.

Todas as Agências reguladoras possuem papel importante na regulação e fiscalização das atividades delegadas para a iniciativa privada, sendo que o grande volume de APs / CPs ocorre por lacunas ou necessidade de aprimoramento regulatório.

A Tabela 1, já analisada, evidencia que ANVISA, ANEEL, ANATEL, ANTT, ANP e ANAC concentram 94% de todas as APs / CPs da última década, ou seja, esse grupo utilizou essa ferramenta de forma mais intensa em comparação com ANTAQ, ANS, BACEN, ANCINE, ANA, SUSEP e ANM, que registraram poucas iniciativas de consulta pública.

Não é possível qualificar se um grupo de agência possui maior ou menor importância no trato das questões que podem ser submetidas à consulta pública. Fato concreto é que os dirigentes da ANTAQ, ANS, BACEN, ANCINE, ANA, SUSEP e ANM optaram por realizar a regulação do setor consultando de forma pouco presente a população e os agentes envolvidos.

4.2 TEMPO DISPONÍVEL PARA RECEBIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES

O prazo para recebimento das contribuições foi analisado, e o primeiro ponto a ser considerado nesta análise é a interação da sociedade em “fases”.

Essas “fases” são utilizadas para dividir os temas propostos e colher as contribuições segmentando as discussões. Também é possível utilizar as “fases” para

estender a discussão colhendo assim mais informação para a tomada de decisão do poder regulador.

A Tabela 14 indica a quantidade de APs / CPs com uma fase ou mais. Nota-se que que 853 APs, representando 96%, tiveram somente uma única fase no recebimento das contribuições. Ou seja, a partição em duas ou mais fases não é relevante.

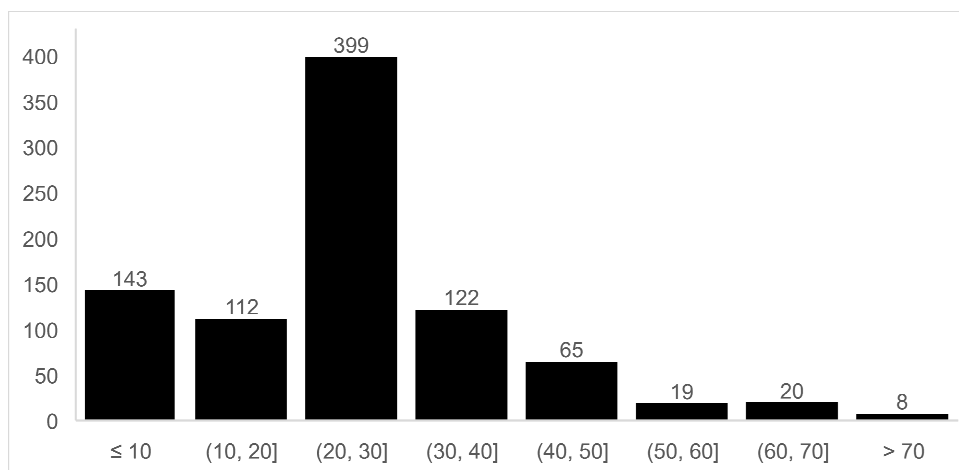
Tabela 14 – Quantidade de fases das APs/CPs

Tipo de contribuição	Uma fase	Duas Fases	Três Fases	Quatro Fases	Cinco Fases	Total
AP	853	27	5	2	1	888
CP	187	2				189

Fonte: ANEEL

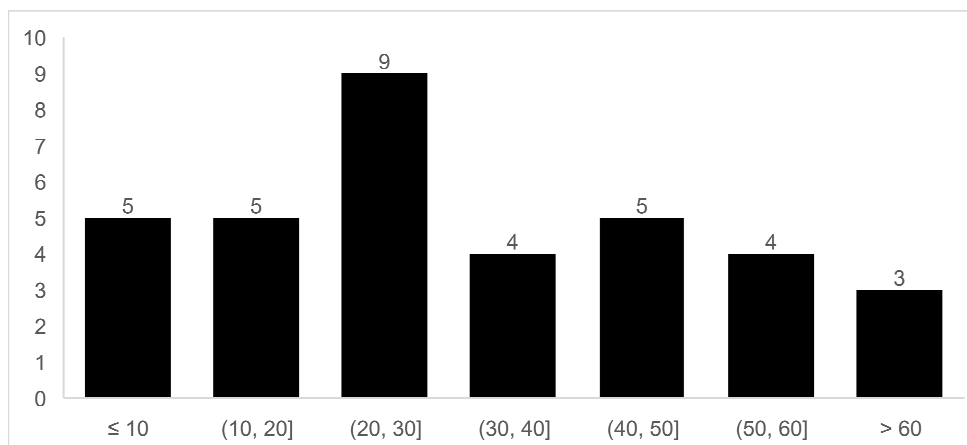
Nos gráficos a seguir estão as estatísticas relacionadas com o prazo hábil para contribuições em dias úteis, apresentando a segmentação para cada fase envolvida.

Gráfico 9 - Dias úteis das para contribuição das APs com fase única e/ou 1ª fase



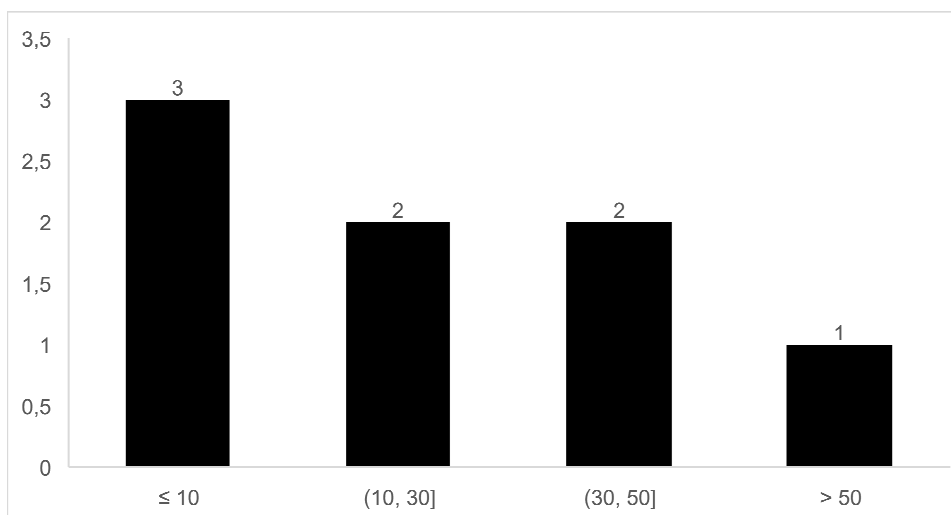
Fonte: Dados obtidos diretamente do site da ANEEL na área de participação social. Os intervalos à direita são fechados.

Gráfico 10 - Dias úteis das para contribuição 2ª fase das APs



Fonte: Dados obtidos diretamente do site da ANEEL na área de participação social. Os intervalos à direita são fechados.

Gráfico 11 - Dias úteis das para contribuição 3ª fase das APs



Fonte: Dados obtidos diretamente do site da ANEEL na área de participação social. Os intervalos à direita são fechados.

No levantamento, duas APs tiveram quatro fases. O número de dias úteis da quarta fase é apresentado na Tabela 15 não foi elaborado um gráfico em razão da pequena amostra existente.

Tabela 15 – Dias úteis da quarta fase das APs

Total de APs	Dias úteis
1	52
1	67

Fonte: ANEEL

Somente uma AP possuiu cinco fases do levantamento sendo que na sua última fase o total de dias úteis para recebimento de contribuições foi de 11 dias.

Nesse ponto do trabalho cabe uma reflexão sobre o tempo no qual as APs permaneceram disponíveis para o recebimento de contribuições. Não existe um prazo ideal para tal recebimento, contudo não é possível que prazos muito curtos sejam efetivos, propiciando que determinada audiência possa chegar ao conhecimento da população, seja entendida, discutida e então receba contribuições.

Nos últimos dez anos, conforme Gráfico 9, 143 APs tiveram menos de dez dias úteis para recebimento das contribuições. Pode-se citar o exemplo da AP nº 061/2014 que tinha como objetivo obter subsídios para o aprimoramento do Aditivo aos Contratos de Concessão das Empresas de Distribuição de Energia. O prazo para recebimento de contribuições foi de oito dias úteis.

Outro exemplo foi a AP nº 053/2015 com o objetivo de obter subsídios para a adequação do sistema de Bandeiras Tarifárias que permaneceu aberta somente sete dias úteis para o recebimento de contribuições.

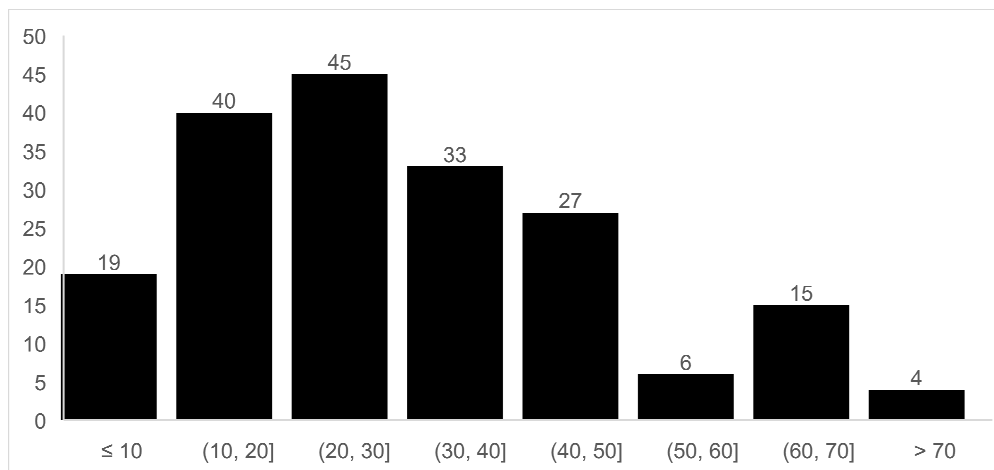
No outro extremo, temos oito APs com mais de setenta dias em que ficaram disponíveis para contribuições. O caso mais icônico foi a AP nº 005/2015 que versava sobre contribuições à minuta de Resolução que altera a comercialização varejista de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional (SIN) (REN nº 570/2013), e permaneceu 284 dias úteis para o recebimento de contribuições.

As APs com mais de uma fase também não mantiveram um padrão, e o prazo em que ficaram disponíveis para recebimento de contribuições variou da mesma forma quando comparado com as primeiras fases das APs ou com fase única.

Considerando um exemplo de múltiplas fases pode-se citar a AP nº 020/2015 instaurada para aprimoramento dos procedimentos de rede, definição dos requisitos necessários à realização das atividades de planejamento da operação eletroenergética, administração da transmissão, programação e operação em tempo real no âmbito do SIN. Esta AP foi desenvolvida em cinco fases com um total de 334 dias para a conclusão da AP. Muitas fases e/ou prazos longos para encerramento da Audiência podem alterar o objeto principal que levou o Regulador a iniciar a consulta.

Para as CPs a situação também é análoga e o Gráfico 12 exibe a distribuição de dias para recebimento das contribuições.

Gráfico 12 - Dias úteis das para contribuição das CPs com fase única e/ou 1ª fase



Fonte: Dados obtidos diretamente do site da ANEEL na área de participação social. Os intervalos à direita são fechados.

Das 189 Contribuições Públicas apenas dois eventos possuíam duas fases sendo que o prazo para envio de contribuições variou entre 21 e 65 dias uteis.

Ao analisar os dados não é possível estipular um padrão para a concessão de prazo feita pela ANEEL para o envio das contribuições. A Tabela 16 apresenta na formatação percentual a alocação do tempo para envio das contribuições das APs/CPs, consideradas todas as fases caso exista mais de uma.

Tabela 16 – Distribuição percentual para envio de contribuições pelos participantes

Tipo	<10 dias	entre 10 e 20 dias	entre 21 e 30 dias	entre 31 e 40 dias	entre 41 e 50 dias	entre 51 e 60 dias	entre 61 e 70 dias	>71 dias	Total
AP (%)	16,1	12,7	43,8	13,6	7,7	2,6	2,7	0,8	100
CP (%)	9,8	20,7	23,8	18,1	14	3,1	8,3	2,2	100

Fonte: ANEEL

Do prazo para recebimento das contribuições, as APs, 86,2% estão concentradas entre o período menor que dez dias e entre 31 e 40 dias, ao passo que nas CPs, a maioria está entre 10 e 20 dias até 41 e 50 dias.

A Lei 13.848/2019 em seu art. 8 §2º estipula um prazo não inferior a 45 dias corridos para que uma AP / CP receba contribuições. É uma evolução pois pela

primeira vez existe um prazo definido em norma. É tempo suficiente para que associações discutam com seus associados bem como demais interessados possam elaborar contribuições que justifiquem seus interesses.

Já as APs / CPs com mais de uma fase, desde que o assunto principal de discussão se mantenha, podem ter um prazo menor, entre quinze a vinte dias úteis nas fases subsequentes, visto que somente assuntos pontuais seriam discutidos nessas fases.

Em uma comparação com o Reino Unido, considerando as Consultas Públicas da OFGEM, ao analisar os prazos de Consulta Públicas dentro do mesmo período do trabalho, de 2010 a 2019, num total de 1.259 CPs apenas 14 ou 1,11% possuem um prazo inferior a 28 dias de contribuição e outras 78, ou 6,19%, o prazo para recebimento de contribuições supera os 90 dias.

A grande maioria das consultas, 1.126 ou 92,6%, possuem um prazo entre 28 a 89 dias, o que nos demonstra um planejamento por parte do Regulador além de um prazo coerente para que os interessados enviem contribuições.

Outro ponto que merece destaque é a disponibilização no site das consultas que ainda iniciarão o período de abertura para recebimento de contribuições bem como seus status. Dentre os status disponíveis existem: “Em breve”, “Abertas”, “Fechada (aguardando decisão)” e “Fechada (com decisão)”. Os status ajudam a sinalizar o planejamento de determinada contribuição além de demonstrar que caso a decisão ainda não tenha sido publicada, existe uma pendência por parte da OFGEM.

No Brasil não existe o planejamento semelhante ao da OFGEM, e seria um ponto de melhoria no processo a adição de APs / CPs que ainda iniciarão o período de contribuição, além da inclusão de seu status principalmente após o fechamento a AP / CP.

4.3 APs/CPs EM RAZÃO DE ALTERAÇÕES OU CRIAÇÃO DE NOVAS LEIS COM GRANDE IMPACTO NO SEB

Durante o período do levantamento do trabalho, compreendido entre 2010 a 2019, o SEB sofreu alterações regulatórias decorrentes de novas legislações como

a edição da MP nº 579/2012 que foi posteriormente convertida na Lei nº 12.783, de 2013.

Outras regulações importantes foram a criação da Conta ACR para socorro às distribuidoras em razão do aumento do PLD em 2013 e 2014 e da desconstrução estrutural dessas empresas. A criação do sistema de Bandeiras Tarifárias pelo Decreto nº 8.401/15 e pela Resolução Normativa nº 457/13 teve como principal objetivo reduzir o gasto dos distribuidores com aquisição de energia em épocas de PLD elevado.

A MP nº 688/2015 convertida na Lei nº 13.203, de 2015 repactuou o risco hidrológico (RRH) para as usinas participantes do MRE com CCEARs e foi um marco importante no SEB na década passada.

Todos estes exemplos produziram a necessidade bastante robusta de novos eventos de consultas públicas.

A Tabela 17 exhibe as quantidades de APs/CPs abertas decorrente da publicação dos quatro itens regulatórios exemplificados.

Tabela 17 – APs/CPs abertas em razão de leis de importância no SEB

Assunto	AP	CP
MP 579/12	19	3
Bandeiras Tarifárias	12	1
Conta ACR	0	0
MP 688/15	1	0
Total	32	4

Fonte: ANEEL

A MP nº 579/12 gerou 19 APs e 3 CPs. As mudanças propostas por essa MP, posteriormente convertida em lei, alterou, entre outros efeitos importantes, o sistema de concessões criando a figura das Usinas Cotistas, além de mudanças no sistema tarifário e nos encargos setoriais.

As APs / CPs realizadas pelo Regulador objetivam colher informações e definir assuntos omissos na lei além de aprimorá-la como foi o caso da AP nº 002/2014, que tratou do aprimoramento da metodologia de cálculo de custo de capital

a ser utilizado para a remuneração das instalações de geração de energia elétrica das usinas cotistas.

O assunto Bandeiras tarifárias recebeu treze APs / CPs no período entre 2010 e 2019 pelo fato da criação ter sido realizada por Decreto e Resolução Normativa. As Audiências/Consultas versaram sobre assuntos técnicos e definições como níveis dos reservatórios para definição da cor de bandeira tarifária que seria utilizada.

Já assuntos como a Conta ACR e a MP nº 688/15 que repactuou o risco hidrológico no ACR foram amplamente discutidas em outros fóruns antes da sua publicação, e assim seu detalhamento com aberturas de AP/CP não foi utilizado. No evento da MP nº 688/15, foi proposta única AP, que objetivava colher subsídios para a realização de leilões de usinas que seriam alocadas no regime de cotas de garantia física e parâmetros definidos pela repactuação do risco hidrológico.

4.4 UTILIZAÇÃO DE APS PARA MICRO OU NANO REGULAÇÃO NO SEB

Não existe na literatura uma definição para micro ou nano regulação do SEB ou mesmo em outras indústrias. O termo micro e nano regulação pode ser contextualizado quando alguma alteração na regulação acontece de forma muito pontual ou então o número de impactados por uma determinada mudança fica reduzido a alguns grupos de pessoas ou empresas.

A ANEEL tem utilizado, com certa frequência, a publicação de APs / CPs para consultas cujo impacto regulatório do alcance de mudanças propostas abrange uma parcela pequena da sociedade.

Exemplo desse tipo pode ser visto nas AP nº 20/2018 no módulo de Receita de venda de CCEAR no qual são propostas alterações do cálculo do PLD médio para os cálculos considerando períodos específicos de suprimento do contrato.

Essa mudança impacta somente um pequeno grupo e usinas que participaram de um determinado leilão de energia nova.

Ocorre que utilizando as APs / CPs para consultar sobre pontos muito específicos da regulação, perde-se o principal objetivo desses instrumentos que

buscam abarcar o maior número de opiniões possíveis, e com isso propor mudanças em assuntos estruturais da regulação.

Assuntos menores como pequenas alterações nas regras de comercialização, procedimentos, metodologias de cálculo além de complementação de leis podem, sem prejuízo dos impactados, serem realizadas diretamente por Decretos e/ou Resoluções. Reuniões de interação com as partes já seriam suficientes para cumprir os tramites de discussão ao invés da publicação de uma AP / CP.

Deixar o procedimento de AP / CP somente para casos importantes de fato, permite diminuir a burocracia do SEB além de tornar ações mais dinâmicas por parte do Regulador.

4.5 A APLICAÇÃO DO *DESIGN THINKING* NAS APS/CPS.

Recentemente a ANEEL vem considerando no seu processo de formulação regulatória as concepções advindas do Design Thinking. Esta seção aborda e conceitua estas iniciativas.

Tim Brown definiu o Design Thinking em 2008 como sendo:” uma disciplina que usa a sensibilidade do designer e os métodos de inovação para que coincidam as necessidades das pessoas com o que é tecnicamente possível e financeiramente viável para a organização e, assim, criar valor ao cliente”. (BROWN, 2008)

No mesmo contexto Brown também destaca que o Design Thinking é:

“inovação centrada na pessoa na qual o designer busca compreender as preocupações das pessoas que está estudando para assim melhorar seu produto ou serviço, é criar empatia com o intuito de fazer desse produto ou serviço uma ajuda real para o usuário.” (BROWN, 2008)

Caroline Bückler fundadora, idealizadora e CEO da Design Thinking e Estratégias de Inovação define o DT como sendo:

“uma ferramenta de trabalho mental de forma holística, ou seja, uma conformação sistêmica e ampla, que percebe diversos fatores e relações, não somente aquelas atreladas ao produto, como também à sociedade, e particularidade humana.” (BÜCKER, 2015)

Vijay Kumar definiu que o processo de DT consiste em um loop contínuo sendo o primeiro passo observar e aprender com a realidade para, em seguida, buscar alcançar um entendimento maior por meio de abstrações e identificação de modelos

conceituais que permitam reenquadrar a situação problema de novas formas. (KUMAR, 2013).

A Figura 3 exemplifica a conceituação esquemática do processo desenvolvido por Kumar.

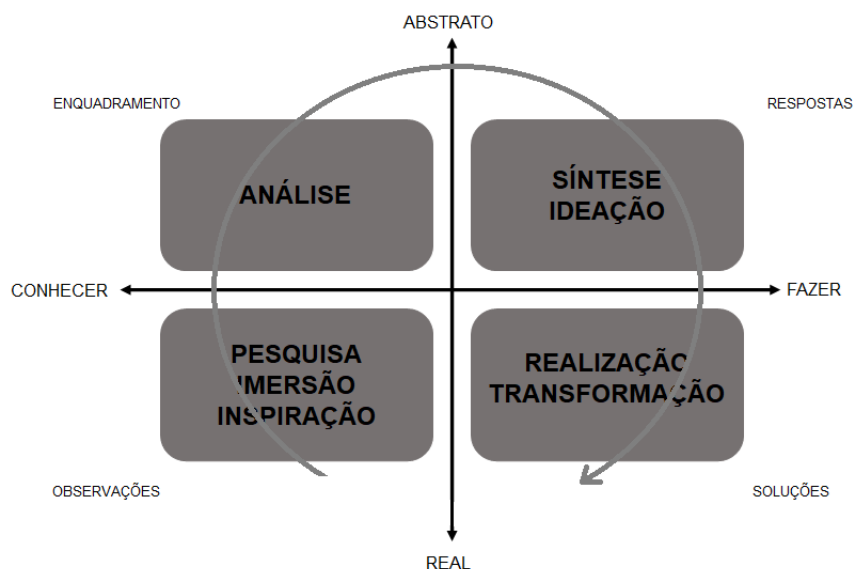


Figura 3 – Procedimentos contínuos usuais aos processos de design e de inovação

Fonte: Elaborado com base em Kumar (2004)

Kumar divide o processo do DT em quatro etapas lógicas e sequenciais exemplificadas na Figura 3 sendo elas:

- 1) Pesquisa: processo de imersão na realidade em busca de observações, inspirações e com a ajuda de pessoas envolvidas e dos contextos da situação problema;
- 2) Análise: atividade em que se trabalha abstratamente o que foi coletado do real, buscando propor novos pontos de vistas para situação problema. Essas novas formas de entender o problema vão dar nova direção ao processo e estruturar um novo conhecer do plano para sua resolução inicialmente no campo das ideias (abstrato);
- 3) Síntese: etapa em que a partir das análises da etapa anterior são empregadas abordagens criativas para geração de ideias e novas possibilidades de solução, iniciando-se o processo abstrato do fazer;

- 4) Realização: possíveis soluções identificadas e esquematizadas são transformadas em experiências concretas testáveis, para o problema principal além de soluções para eventuais problemas considerados secundários levantados em conjunto com a discussão do problema principal.

Um exemplo da utilização do processo concebido por Kumar foi a Consulta Pública nº 061/2020. Embora o ano de 2020 não esteja compreendido no período analisado do trabalho, representa interessante exemplo de como o Design Thinking pode ser uma metodologia a ser utilizada para obtenção de soluções objetivas para um determinado assunto.

O objetivo da CP era regulamentar o uso de usinas híbridas/associada, parâmetros para a definição do que é esse tipo de empreendimento, sua garantia física, regras de acesso ao sistema de transmissão entre outros assuntos que regulem e garantam a implantação e operação desse novo conceito de usina.

Como forma do desenvolvimento da nota técnica de abertura, o Regulador inovou ao aplicar os conceitos de Design Thinking para essa CP. A metodologia consiste na transformação dos assuntos em objetivos e as soluções propostas pelos participantes, em um aprimoramento regulatório considerado como um produto que traga valor agregado na implementação dos resultados esperados.

A Figura 4 esquematiza a proposta da CP nº 61/2020, nela tem-se o diagrama com os objetivos específicos e geral da Consulta além do produto e resultados esperados com a sua conclusão.

Diagrama de Objetos

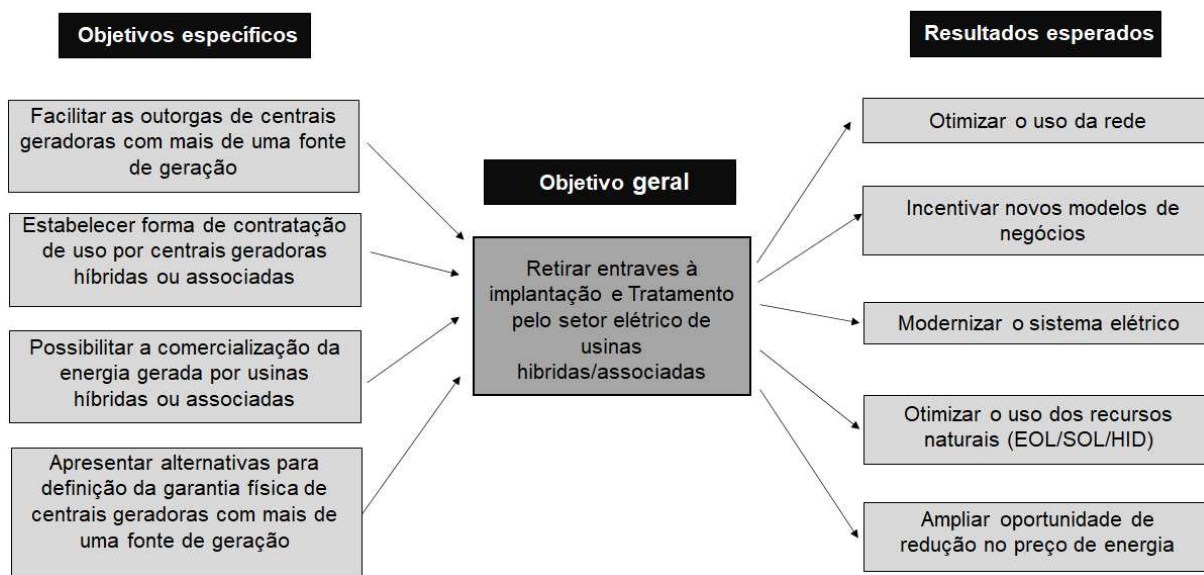


Figura 4 – Separação dos objetivos e resultados utilizando o conceito de *Design Thinking*

Fonte: Fonte: Relatório de Análise de Impacto Regulatório nº002/2020- SRG/SRT/SCG/ANEEL

O processo seguiu o loop contínuo proposto na Figura 3, realizando uma pesquisa e aprofundamento sobre o assunto. O passo seguinte no estudo da CP foi definir os objetivos geral e específico.

A síntese dos objetivos geral e específicos são os resultados esperados das contribuições da Consulta ficando por parte da ANEEL, no RAC propor a implementação dos resultados obtidos.

Utilizando o Design Thinking como uma ferramenta na execução da CP nº 61/2020, permitiu que no processo, contribuições tanto para o objetivo principal da consulta como a temas correlatos fossem abordados simultaneamente, ajudando dessa forma o Regulador em:

- 1) Realização de APs/CPs somente com uma fase visto que assuntos correlatos que envolvem o tema principal podem ser desenvolvidos de forma conjunta;
- 2) RAC mais integrado entre o assunto principal e secundário facilitando e consolidando a análise das contribuições;
- 3) Assunto tema da consulta deixa de ser abordado individualmente fazendo com que a regulação seja vista como um todo onde existe uma interdependência dos assuntos.

Experiência em outros países ainda são poucas, pelo pioneirismo ao se unificar políticas públicas com o DT.

Austrália e Nova Zelândia realizaram um estudo de como o Design Thinking se integra na melhora das políticas públicas. A conclusão foi que ainda há poucas evidências de que o DT possui em seus métodos e análise a possibilidade de aplicação em qualquer setor de política pública. Durante a realização das primeiras, segundas e terceiras fases (pesquisa, análise e síntese) a participação dos cidadãos para entender os problemas junto ao poder público é de grande importância, sendo a Consulta Pública utilizada com maior frequência. (LEWIS, MCGANN e BLOMKAMP, 2019)

Já realização final que depende do poder público nem sempre encontra sinergia com os interesses dos governantes, obrigando mudança no conceito da administração pública para um aproveitamento dos resultados do DT. É necessário um estudo por um período mais longo, antes que as conclusões sobre o Design Thinking e seu impacto na formulação de políticas se tornem mais evidentes, mas existe um futuro promissor. (LEWIS, MCGANN e BLOMKAMP, 2019).

Em 2016, na Estônia, um estudo sobre mudanças no processo de atendimento e concessão de benefícios aos cidadãos foi realizado utilizando as ferramentas principais do DT, em conjunto com a participação popular. O resultado foi a criação de um modelo conceitual de concessão de benefícios que permitiu seu uso tanto pelo setor público, quanto pela iniciativa privada estipulando prazos, competências e melhorias. (SIRENDI e TAVETER, 2016)

Para esses autores, o processo de concessão de benefícios tornou-se um produto a ser oferecido para a população sendo que todos os envolvidos agentes públicos e privados desempenham suas funções definidas no modelo conceitual para atendimento eficiente com baixo custo para os participantes. Também, como conclusão o estudo ressalta a importância de pesquisas futuras para definir o DT como solução integrada de melhoria contínua. (SIRENDI e TAVETER, 2016)

Trazendo esses conceitos para o SEB, assuntos que exigem complexidade abordados durante o período de levantamento do trabalho tais como a MP nº 579/12,

posteriormente convertida na Lei nº 12.783/2013, mesmo desconsiderando seu contexto político, ocorreria oportunidade para utilização do Design Thinking.

Os princípios de pesquisa, análise, sínteses pertencentes ao DT, em conjunto com Consulta Pública reduziriam os impactos na operacionalização.

Como objetivo principal sendo a não renovação das concessões das UHEs e objetivos secundários, temas como prazo, leilões, tarifas o Design Thinking seria usado para construir a solução com uma abordagem mais completa para esse assunto desde que fosse promovido discussão por meio de CP.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema central do trabalho foi o estudo das APs / CPs das Agências Reguladoras e equiparados, com foco na ANEEL durante o período de 2010 a 2019.

Foi realizada uma conceituação histórica das Audiências Públicas, sua origem e evolução ao longo dos anos, principalmente em países onde a participação popular na regulação começou a ser desenvolvida e aprimorada, como por exemplo o Reino Unido e EUA.

Ao iniciar o estudo das APs / CPs no Brasil, os fatos históricos mostraram que somente no final do século XX começou um movimento, mesmo que de forma lenta, visando criar metodologia de participação do cidadão comum na regulamentação.

Essa tendencia ganhou força com as privatizações e a instituição das Agências Reguladoras e demais agentes de regulação e fiscalização conforme o Estado iniciou sua retirada do papel de investidor e executor de serviços públicos essenciais.

Ao longo do trabalho foram desenvolvidas abordagens como divulgação de aberturas das APs / CPs, formas e prazos de envio das contribuições, tempo e metodologia de devolutiva por parte do governo para a população, além de comparações com países com histórico centenário sobre o tema.

No levantamento feito, foi possível verificar a inexistência de padrões por parte das várias Agências Reguladoras quando iniciam o processo de uma AP / CP. O cidadão comum possui, basicamente, duas formas para o envio de contribuições: encaminhamento por correio eletrônico de um formulário pré-estabelecido, ou preenchimento on-line direto no site da agência reguladora. A ANATEL ainda exige um cadastro em seu sistema para envio das contribuições.

Não existe na legislação brasileira uma exigência de padronização para realização de contribuições em APs/CPs, na administração pública indireta, caso das agências, ou direta, órgãos da administração pública federal, estadual, distrital e municipal. Cada entidade é livre para escolher sua própria metodologia de realização do processo de audiências e/ou consultas públicas.

Procedimentos padrões mínimos precisam ser definidos, como por exemplo a forma de entrega da contribuição, assim facilitaria aos interessados em enviar suas participações, pois já saberiam que as entregas seriam diretamente no site ou utilizando correio eletrônico, independentemente da Agência Reguladora ou órgão da administração direta.

Para casos urgentes e/ou de grande repercussão a lei nº 13.848/2019 estipulou prazos ou procedimento com maior celeridade podem ser adotados desde que cumpram princípios da administração e gestão pública como a legalidade, publicidade e eficiência. Uma inovação na regulação, pois oferece uma flexibilização no procedimento em um momento de necessidade.

Fazendo um paralelo com os EUA, o NARUC realiza a função de padronização e apoio a partir da experiência de executivos das comissões de serviço público. É um procedimento que funciona por ter na entidade representantes de todos os estados americanos. No Brasil a ABAR poderia atuar da mesma forma, à medida que sua representatividade fique fortalecida.

Em uma década, a realização de mais de mil APs / CPs mostra a busca por parte da ANEEL da participação dos cidadãos nos diversos assuntos que envolvem o SEB, contudo a quantidade de APs/CPs abertas pela Agência nesse período não significa a realização de uma boa regulação. Houve casos em que o tempo para o envio da contribuição era muito pequeno, inferior a dez dias úteis, sendo que a abertura da AP / CP ocorreu de maneira repentina. Casos assim dificultam o envio de contribuições que possam contribuir para a melhoria do setor.

Exemplo já citado nesse trabalho, e que poderia ser adotado pelo Regulador brasileiro, é o procedimento realizado pela OFGEM que publica em seu site um calendário de realização de APs. É uma maneira que proporciona transparência permitindo planejamento tanto por parte de quem propõe quanto dos interessados em contribuir sobre o tema que será colocado em audiência.

Apesar da abertura de mais de mil AP / CP, foi constatado que mais de 60% das APs e quase 50% das CPs não tratavam de temas classificados neste trabalho como regulatórios conforme juízo de valor explicitado anteriormente pelo autor. Esse dado mostra que um volume de Audiências e Consultas Públicas tratavam

de temas passíveis de uma abordagem diferente, como reuniões de interação junto ao Regulador, discussão e assinatura de um protocolo de intenções, o que poderia evitar todos os procedimentos desde a abertura de uma AP / CP até conclusão do relatório de impacto regulatório.

Colabora também para o grande volume de APs / CPs, assuntos para tratar pontos muito específicos da regulação nos quais o impacto é pequeno ou possui somente poucos agentes impactados. Nesse caso, a ANEEL, de ofício, poderia regulamentar o tema, mediante prévio estudo de análise de impactos seguido de reuniões diretamente com os interessados, trazendo o mesmo benefício quando comparado à abertura de uma AP / CP.

Todo o processo de APs / CPs existe com o objetivo de receber participação dos interessados na criação ou aprimoramento de um determinado tema o qual o Regulador quer debater. Como resposta, e conclusão do ciclo, é necessário a elaboração de um documento no qual seja compilada a totalidade das sugestões recebidas, além da justificativa de aceite ou não.

Torna-se inútil o poder público realizar tais consultas e não disponibilizar análise das contribuições, nem seus impactos na sociedade. No levantamento realizado, um total 116 APs, ou 13% e 58 CPs, ou 30% sequer chegaram a receber nota de fechamento, ficando com sua conclusão em aberto.

Com a publicação da Lei nº 13.848/2019 vários avanços foram realizados, como por exemplo a definição de prazos para a disponibilização dos documentos iniciais das APs / CPs, envio das contribuições e principalmente para consolidação, devolutiva e finalização do processo. Essa consolidação foi definida como processo de Tomada de Subsídio, passando a ser utilizada como ferramenta de consulta para temas e estudos na ANEEL.

A ANEEL cumpre rigorosamente a nova lei, os prazos nela definidos, publicação do RAIR no momento da abertura da AP/CP, o RAC após o término do prazo de recebimento das contribuições mostra além do princípio da legalidade o compromisso da Agência em discutir temas e aprimorar a regulação do SEB. Foge ao escopo desta dissertação avaliar o cumprimento da legislação pelas outras agências.

Durante a análise dos dados para realização deste trabalho, chamou a atenção as APs com mais de uma fase. No levantamento, 35 APs tiveram mais de uma etapa para recebimento de contribuições, representando 3,9% do universo analisado. Apesar do número não ser significativo em termos absolutos, os assuntos abordados nessas APs que vieram a ser discutidas por um longo período de meses, criaram as condições para a formação de iniciativas de advocacy e em um cenário mais complexo da captura da estrutura regulatória, defendendo interesses de uma minoria com contribuições que destoam da motivação principal da realização de audiências públicas. Para as CPs somente duas ocasiões de um universo de 189 ocorrências, as quais tiveram mais de uma etapa sendo casos muito pontuais.

Outra inovação feita pela Lei nº 13.848/2019, foi a criação da Tomada de Subsídio, procedimento o qual passou a ajudar as Superintendências da ANEEL a realizar estudos, prospecção, ou aprofundamento de estudo já realizado. As informações são enviadas por meio do intercâmbio de documentos ou com a realização de reuniões técnicas presenciais ou via internet (ANEEL, 2021)

A Tomada de Subsídio pode se tornar uma ferramenta na coleta de opiniões junto a sociedade sobre temas importantes e ajudar a modernizar o Setor Elétrico Brasileiro. É uma ação que poderia ser realizada em conjunto com o outras instituições do setor como o MME, ONS, EPE e CCEE, sendo coordenado o processo em princípio pela própria ANEEL.

Na mesma Lei nº 13.848/2019, constam prazos para realizações das APs/CPs, direitos e obrigações tanto dos interessados a contribuir quanto do poder Regulador, preenche deficiências levantadas no trabalho como prazos para recebimento das contribuições e emissão do RAC para fechamento do processo.

O Design Thinking utilizado na CP nº 61/2020 também é uma possibilidade que pode modernizar e favorecer o desenvolvimento de soluções para temas complexos.

Mesmo com poucos estudos integrando o DT ao setor público e de forma mais efetiva ao SEB o exemplo citado indica que a interação na metodologia do DT em conjunto com a realização de CPs podem criar um ambiente em que a regulação

seja aprimorada de maneira mais efetiva, criando a oportunidade para o surgimento de soluções criativas que de outra maneira poderiam não ser consideradas.

O quesito estabilidade regulatória também precisa ser lembrada no estudo. A quantidade de APs/CPs propostas em temas quando não existe debate instituído com os envolvidos, contribui para a instabilidade regulatória posto que representa esforço inútil. Como exemplo, pode-se citar o ocorrido com a MP nº 579/12, em que vários assuntos foram temas de outras APs/CPs. A quantidade total de Consultas/Audiências realizadas pelo Regulador não pode ser considerada, de forma absoluta, para medir a estabilidade regulatória, mas sim a quantidade de temas que complementam determinada regulação.

As principais sugestões de melhoria no processo de realização das APs/CPs podem ser consolidadas como: (i) Definição de procedimentos padrões mínimos para envio de contribuições; (ii) fortalecer a participação da ABAR; (iii) criação, no site da ANEEL, de um calendário de realização de APs além do status de cada uma delas e (iv) reuniões de interação entre o Regulador e interessados para discussão direta de temas de mini/micro regulação sem a necessidade da realização de APs/CPs.

Países com um histórico bem desenvolvido na realização de Audiências Públicas em comparação com o Brasil, mostram que ainda é necessário trilhar um longo caminho para obtermos transparência e maior participação na elaboração das respostas nas APs / CPs brasileiras propostas pelo Regulador. Mesmo de forma tímida, a evolução das normas, processos e o amadurecimento do setor sinalizam melhorias na elaboração de políticas da boa regulação.

Por fim, este estudo catalogou e reuniu de forma sistemática, os dados de APs / CPs disponíveis no banco de dados público da ANEEL no período de 2010 a 2019 obtendo uma base de dados que pode ser utilizada por outros investigadores para complementar assuntos levantados neste trabalho.

No Anexo I os dados estão sistematizados na forma de tabelas visando a democratização do esforço de levantamento visando facilitar o desenvolvimento de pesquisas complementares.

REFERÊNCIAS

ABAR. **Associação Brasileira de Agências Reguladoras**, 2020. Disponível em: <<http://abar.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 01 ago. 2020.

AGERO. **Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Rondônia**, 2020. Disponível em: <<http://www.rondonia.ro.gov.br/agero-propoe-consulta-publica-para-populacao-ajudar-na-adequacao-da-lei-complementar-do-transporte-intermunicipal-de-passageiros-em-rondonia/>>. Acesso em: 06 set. 2020.

AGRESPI. **Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Piauí**, 2020. Disponível em: <<http://www.agrespi.pi.gov.br/index.php>>. Acesso em: 06 set. 2020.

ANCINE. **Agência Nacional de Cinema**, 2020. Disponível em: <<https://www.ancine.gov.br/consulta-publica>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

ANEEL. **Agência Nacional de Energia Elétrica**, 2020. Disponível em: <<https://www.aneel.gov.br/audiencias-publicas>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

ANEEL. **Agência Nacional de Energia Elétrica**, 2021. Disponível em: <<https://www.aneel.gov.br/participacao-social>>. Acesso em: 12 fev. 2021.

ANP. ANP. **Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.**, 2020. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/consultas-e-audiencias-publicas>>. Acesso em: 04 set. 2020.

ANTAQ. **Agência Nacional de Transportes Aquáticos**, 2020. Disponível em: <<http://portal.antaq.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/audiencia-publica-2/>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **ANVISA**, 2020. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/consultas-publicas#/>>. Acesso em: 04 set. 2020.

ARBEL. **Agência Reguladora de Belém**, 2020. Disponível em: <<http://www.belem.pa.gov.br/arbел/>>. Acesso em: 06 set. 2020.

ARCE. **Agência Reguladora do estado do Ceará**, 2020. Disponível em: <<https://www.arce.ce.gov.br/servicos/audiencias-publicas/>>. Acesso em: 06 set. 2020.

ARESC. **Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina**, 2020. Disponível em: <<https://www.aresc.sc.gov.br/index.php/documentos/consultas-publicas>>. Acesso em: 06 set. 2020.

ARPF. **Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de Porto Ferreira**, 2020. Disponível em: <<http://www.arpf.com.br/>>. Acesso em: 06 set. 2020.

ARSBAN. **Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal**, 2020. Disponível em: <<http://www.natal.rn.gov.br/arsban/paginas/ctd-1043.html>>. Acesso em: 06 set. 2020.

ARSESP. **Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo**, 2020. Disponível em: <<http://www.arsesp.sp.gov.br/SitePages/home.aspx>>. Acesso em: 06 set. 2020.

ARSETE. **Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina**, 2020. Disponível em: <<https://arsete.pmt.pi.gov.br/consultas-publicas/>>. Acesso em: 06 set. 2020.

ARTESP. **Agência Reguladora de Transportes do Estado de São Paulo**, 2020. Disponível em: <<http://www.artesp.sp.gov.br/Style%20Library/extranet/transparencia/audiencias-e-consultas-publicas.aspx>>. Acesso em: 06 set. 2020.

AUSTRALIAN ENERGY REGULATOR. **Australian Energy Regulator**, 2020. Disponível em: <<https://www.aer.gov.au/>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

AUSTRALIAN GOVERNAMENT. **Australian Government**, 2020. Disponível em: <<https://www.pc.gov.au/about/core-functions/inquiries-and-studies/what-is-a-public-hearing>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

BLACK, L. W. Stories of North Omaha: Conveying Identities, Values, and Actions through Storytelling in a Public Meeting. **The International Journal of Public Participation**, v. 3, 2009.

BROWN, T. Design thinking. **Harvard Business Review**, v. 86, n. 6, p. 85-92, jun. 2008.

BÜCKER, C. **A Relação Entre a Metodologia Criativa Design Thinking e o Desenvolvimento da Motivação no Processo de Aprendizagem de Adultos**. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p. 42. 2015.

BUNDESNETZAGENTUR. bundesnetzagentur, 2020. Disponível em: <https://www.bundesnetzagentur.de/cln_112/DE/Home/home_node.html>. Acesso em: 29 jul. 2020.

CASTRO, M. D. Public hearings as a tool to improve participation in regulatory. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 1069-1087, setembro/outubro 2013. ISSN 0034-7612.

CERC. **Central Electricity Regulatory Commission**www.cercind.gov.in, 2020. Disponível em: <<http://www.cercind.gov.in/>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

CMC. Civil Mediation Council. **Civil Mediation Council**, 2020. Disponível em: <<https://civilmediation.org/for-the-public/about-mediation/>>. Acesso em: 01 set. 2020.

COGLIANÊS, C. Citizen Participation in Rulemaking: Past, Present, and Future. **Duke Law Journal**, v. 55, n. 5, p. 944-968, mar. 2006. ISSN ISSN-id912660.

COLE, D. H. **A Century of Co-operation**. [S.l.]: Oxford, 1944.

DEREGULATION 1948-2006. **regulation.org.uk**, 2020. Disponível em: <https://www.regulation.org.uk/deregulation-1948_to_2006.html>. Acesso em: 28 jul. 2020.

DEUTSCHER BUNDESTAG. Bundestag federal parliament, 2020. Disponível em: <<https://www.bundestag.de/en/parliament/function/legislation/10hearings-245870>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

DULCE REIS, M. Democracia Grega: A Antiga Atenas (SÉC. V a. C.). **Sapere Aude**, Belo Horizonte, v. 9, n. 17, p. 45-66, jan/jun 2018. ISSN ISSN: 2177-6342.

FIGGIS, J. N. **Studies of Political Thought from Gerson to Grotius, 1414-1625**. [S.l.]: Cambridge, 1907.

GOHN, M. D. G. TEORIAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CRH**, Salvador, v. 32, p. 63-81, Jan/abr 2019. ISSN 1983-8239.

HIRST, P. **Representative Democracy and its Limits**. [S.l.]: Cambridge, 1990.

HOLLIDAY, D. The Profound History of Public Hearings and Why We're Devoted to Documenting Them. **City Bureau**, 2018. Disponível em: <<https://medium.com/city-bureau/the-profound-history-of-public-hearings-and-why-were-devoted-to-documenting-them-bf6f2ba3d5ef>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

KEMP, R. **Planning, Public Hearings, and the Politics of Discourse**. 1. ed. Massachusetts: The MIT Press, v. 1, 1988. 179 p.

KEYNES, J. M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. 1. ed. [S.l.]: Palgrave Macmillan, v. 1, 1936.

KUMAR, V. **101 design methods: a structured approach for driving innovation in your organization**. [S.l.]: John Wiley & Sons: Hoboken, 2013.

LASKI, H. **Studies in the Problem of Sovereignty**. [S.l.]: Oxford, 1917.

LEWIS, J.; MCGANN, M.; BLOMKAMP, E. When design meets power: Design thinking, public sector innovation and the politics of policymaking. **Policy & Politic**, Melbourne, v. 48, p. 111-130, ago. 2019. ISSN ISSN 1470-8442.

MATER, J. **Public Hearings Procedures and Strategies**. 1^a. ed. New Jersey: Prentice-Hall, v. I, 1984.

NARUC. **National Association of Regulatory Utility Commissioners**, 2020. Disponível em: <<https://www.naruc.org/about-naruc/about-naruc/>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS. **The Role and Practice of Legislative Hearings in Democracies: Examples from Germany and the United States**. Shanghai, Beijing. 2000.

NUSSBAUM, L. Mediation as Regulation: Expanding State Governance over Private Disputes. **Utah Law Review**, 2016.

OFGEM. OFGEM. **Office of Gas and Electricity Markets**, 2020. Disponível em: <<https://www.ofgem.gov.uk/consultations>>. Acesso em: 6 ago. 2020.

PIESANTI, C. **As Audiências Públicas no Processo Legislativo: A participação Popular na Câmara de Vereadores de Ijuí - RS**. Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria. 2014.

PODDAR, A. Public hearing and environmental protection. **International Journal of Law**, v. 3, n. 3, p. 63-69, 2017. ISSN 2455-2194.

RAP. Regulatory Assistance Project. **https://www.raponline.org/**, 2011. Disponível em: <<https://www.raponline.org/wp-content/uploads/2016/05/rap-lazar-electricityregulationintheus-guide-2011-03.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2020.

REN 273. ANEEL. **Agência Nacional de Energia Elétrica**, 2007. Disponível em: <<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2007273.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2020.

ROUSSEAU, J.-J. **Contrato Social**. Paris: Gallimard, 1762.

SABATIER, P. **An advocacy coalition framework for policy change and the role of policy-oriented learning therein**. **Policy Sciences**. [S.l.]: [s.n.], v. 21, 1988.

SILVA, A. L. R. D. Os desafios na comunicação sobre atributos ambientais e econômicos de projetos. **Conferência Ibero-Brasileira de Energia**, Lisboa, maio 2019. 50-74.

SILVA, L. S. D. P. E.; SANTOS, M. ; PAULINO, V. J. A. Audiências públicas: histórico, conceito, características e estudo de caso. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, Jan/mar 2003. 237-257.

SIRENDI, R.; TAVETER, K. Bringing Service Design Thinking into the Public Sector to Create Proactive and User-Friendly Public Services. **Tallinn University of Technology**, Estonia, 2016. 221-230.

SOARES, E. Audiência pública no processo administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 2002. ISSN ISSN: 2238-5177. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v229.2002.46444>>.

TOWN OF EDINBURGH. Town of Edinburgh. **Edinburgh**, 2020. Disponível em: <https://www.edinburgh.in.us/egov/documents/1501246016_44198.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2020.

ANEXO I – COMPILAÇÃO DO LEVANTAMENTO DE DADOS

Com o objetivo de facilitar futuros estudos sobre o tema, abaixo encontram-se as informações levantadas durante o estudo de forma sequencial, possibilitando, assim, uma visão geral sobre o trabalho desenvolvido.

Somente a Tabela 15 não consta neste anexo, uma vez que a informação sobre o total de dias úteis das APs está disponível de forma consolidada na tabela que mostra a distribuição percentual para envio de contribuições pelos participantes.

Metodologia para contribuições de APs/CPs

Agência	Como participar das APs/CPs
ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Envio de e-mail com formulário preenchido
ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica	Envio de e-mail com formulário preenchido
ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres	Envio de e-mail com formulário preenchido
ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações	Cadastro em sistema on-line
ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	Envio de e-mail com formulário preenchido
ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil	Preenchimento on-line da contribuição
ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários	Preenchimento on-line da contribuição
ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar	Envio de e-mail com formulário preenchido
BACEN - Banco Central do Brasil	Envio de e-mail com formulário preenchido
ANCINE - Agência Nacional do Cinema	Cadastro em sistema on-line
ANA - Agência Nacional de Águas	Cadastro em sistema on-line
SUSEP - Superintendência de Seguros Privados	Envio de e-mail com formulário preenchido
ANM - Agência Nacional de Mineração	Envio de e-mail com formulário preenchido

Fonte: ANEEL, ANVISA, ANTT, ANATEL, ANP, ANAC, ANTAQ, ANS, ANCINE, ANA, ANM, BACEN, SUSEP

Total de APs e CPs realizadas pela ANEEL entre 2010 a 2019

Ano	Total de APs	Total de CPs	Total Geral
2010	123	21	144
2011	81	9	90
2012	111	13	124
2013	132	17	149
2014	74	19	93
2015	84	12	96
2016	96	15	111
2017	83	16	99
2018	63	21	84
2019	41	46	87
Total	888	189	1.077

Fonte: ANEEL

Total de APs e CPs realizadas por todas as Agências reguladoras federais, BACEN e SUSEP entre 2010 a 2019

Agência	Total de APs/CPs
ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária	1.221
ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica	1.077
ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres	507
ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações	503
ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	285
ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil	253
ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários	60
ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar	58
BACEN - Banco Central do Brasil	41
ANCINE - Agência Nacional do Cinema	44
ANA - Agência Nacional de Águas	30
SUSEP - Superintendência de Seguros Privados	19*
ANM - Agência Nacional de Mineração	15

Fonte: ANEEL, ANVISA, ANTT, ANATEL, ANP, ANAC, ANTAQ, ANS, ANCINE, ANA, ANM, BACEN, SUSEP

*No site da SUSEP somente estava disponível APs referentes ao ano de 2019

Distribuições das APs/CPs por percentual promovidas pela ANEEL

Ano	Total de APs (%)	Total de CPs (%)
2010	13,85	11,11
2011	9,12	4,76
2012	12,50	6,88
2013	14,86	8,99
2014	8,33	10,05
2015	9,46	6,35
2016	10,81	7,94
2017	9,35	8,47
2018	7,09	11,11
2019	4,62	24,34
Total	100	100

Fonte: ANEEL

Percentual de participação da sociedade nas APs/CPs

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

Fonte: ANEEL

Percentual de participação das associações nas APs/CPs

Tipo de associação	Participação nas APs (%)	Tipo de associação	Participação nas CPs (%)
Associações dos Consumidores	19,86	Associações dos Consumidores	22,13
Associação “outros”	13,16	Associação “outros”	14,92
Associação de geradores	10,30	Associação de geradores	10,98
Sindicato	9,05	Associação de Produtores Independentes	8,03
Associação de distribuidores	7,44	Associação de distribuidores	7,05
Associação de Produtores Independentes	7,18	Operador do mercado livre	6,23
Operador do mercado livre	6,60	Associação dos Autoprodutores	5,57
Associação dos Autoprodutores	4,95	Associação dos Comercializadores	4,10
Associação dos Comercializadores	3,37	Operador do sistema elétrico	3,77
Operador do sistema elétrico	3,30	Associação dos Transmissores	2,62
Associação de geradores eólicos	2,75	Sindicato	2,46
Federação	2,60	Associação de geradores solares	2,46
Associação dos Transmissores	2,27	Associação de geradores eólicos	2,30
Fundações	1,65	Federação	1,80
Associação de geradores térmicos	1,36	Associação dos consumidores especiais	1,64
Associação de cooperativas	1,25	Fundações	1,48
Associação dos consumidores especiais	1,17	Associação de geradores térmicos	1,31
Instituto	1,14	Associação de cooperativas	0,66
Associação de geradores solares	0,62	Instituto	0,49
Total	100	Total	100

Fonte:ANEEL

Quantidade de contribuições em APs/CPs realizadas por pessoas físicas

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

Fonte: ANEEL

Total de APs / CPs considerando assuntos regulatório

	Assunto Regulatório	Assunto Não Regulatório	Total
AP	355	533	888
CP	100	89	189
Total	455	622	1.077

Fonte: ANEEL

APs/CPs regulatória sem contribuições ou com dez ou menos contribuições aceitas

Tipo	Sem contribuições	Regulatória sem contribuições	Dez ou menos contribuições aceitas	Dez ou menos contribuições aceitas sobre temas regulatórios
AP	74	7	277	93
(%)	8,33%	9,46%	31,19%	33,57%
CP	11	7	17	9
(%)	5,82%	58,33%	8,99%	52,94%

Fonte: ANEEL

APs/CPs sem análise das contribuições ou publicação de algum ato regulatório

Tipo	Sem análise das contribuições e sem ato regulatório		Com análise das contribuições sem publicação de ato regulatório	
AP	84		70	
%	9,46		7,88	
CP	71		16	
%	37,57		8,47	

Fonte: ANEEL

APs/CPs sem relatório de impacto regulatório

Relatório de impacto realizado AP (%)			Relatório de impacto realizado CP (%)		
	AP	(%)		CP	(%)
Não	145	16,33	Não	72	38,1
Sim	743	83,67	Sim	117	61,9
Total	888	100	Total	189	100

Fonte: ANEEL

APs regulatórias e não regulatórias e contribuições recebidas

Ano	APs Regulatória	Contribuições recebidas	Média	APs Não Regulatória	Contribuições recebidas	Média
2010	28	1.511	53,96	95	465	4,89
2011	35	3.770	107,71	46	1.463	31,80
2012	36	1.099	30,53	75	3.034	40,45
2013	35	2.003	57,23	97	1.291	13,31
2014	37	1.899	51,32	37	3.295	89,05
2015	48	4.347	90,56	36	2.402	66,72
2016	35	1.629	46,54	61	3.043	49,89
2017	42	3.985	94,88	41	987	24,07
2018	30	1.710	57,00	33	1.262	38,24
2019	29	2.441	84,17	12	213	17,75
Total	355	24.394		533	17.455	

Fonte: ANEEL

CPs regulatórias e não regulatórias e contribuições recebidas

Ano	CPs Regulatória	Contribuições recebidas	Média	CPs Não Regulatória	Contribuições recebidas	Média
2010	11	643	58,45	10	243	24,30
2011	4	55	13,75	5	176	35,20
2012	6	522	87,00	7	111	15,86
2013	2	17	8,50	15	580	38,67
2014	7	210	30,00	12	684	57,00
2015	8	124	15,50	4	176	44,00
2016	9	131	14,56	6	70	11,67
2017	7	148	21,14	9	131	14,56
2018	16	477	29,81	5	396	79,20
2019	30	2135	71,17	16	230	14,38
Total	100	4.462		89	2.797	

Fonte: ANEEL

Quantidade de fases das APs/CPs

Tipo de contribuição	Uma fase	Duas Fases	Três Fases	Quatro Fases	Cinco Fases	Total
AP	853	27	5	2	1	888
CP	187	2				189

Fonte: ANEEL

Distribuição percentual para envio de contribuições pelos participantes

Tipo	<10 dias	entre 10 e 20 dias	entre 21 e 30 dias	entre 31 e 40 dias	entre 41 e 50 dias	entre 51 e 60 dias	entre 61 e 70 dias	>71 dias	Total
AP (%)	16,1	12,7	43,8	13,6	7,7	2,6	2,7	0,8	100
CP (%)	9,8	20,7	23,8	18,1	14	3,1	8,3	2,2	100

Fonte: ANEEL

APs/CPs aberta em razão de leis de importância no SEB

Assunto	AP	CP
MP 579/12	19	3
Bandeiras Tarifárias	12	1
Conta ACR	0	0
MP 688/15	1	0
Total	32	4

Fonte: ANEEL