



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

DANIELA CARVALHO CAMBRAIA DANTAS

AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ARCE

FORTALEZA

2015

DANIELA CARVALHO CAMBRAIA DANTAS

AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ARCE

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Carlos Américo Leite Moreira

FORTALEZA

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca de Ciências Humanas

-
- D211a Dantas, Daniela Carvalho Cambraia.
Avaliação da participação social na Arce / Daniela Carvalho Cambraia Dantas. – 2015.
221 f. : il. color., enc. ; 30 cm.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2015.
Área de Concentração: Políticas públicas.
Orientação: Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira.
1. Agências reguladoras de atividades privadas – Política governamental – Avaliação – Fortaleza (CE) – 2010-2014. 2. Participação social – Avaliação – Fortaleza(CE) – 2010-2014. 3. Democracia – Brasil. 4. Cidadania. 5. Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará.
I. Título.

CDD 352.8098131

DANIELA CARVALHO CAMBRAIA DANTAS

AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ARCE

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Carlos Américo Leite Moreira

BANCA EXAMINADORA

Professor Carlos Américo Leite Moreira (Orientador)
Universidade Federal do Ceará – UFC

Professor Alcides Fernando Gussi
Universidade Federal do Ceará – UFC

Professora Clarissa Sampaio Silva
Universidade de Fortaleza - UNIFOR

Dedico este trabalho ao meu marido André, companheiro para todos os momentos, pela paciência, compreensão, carinho e amor dedicados, mesmo diante das minhas angústias e ansiedades.

Aos meus amados, Pedro José e Júlia, que mesmo sendo tão jovens, entenderam com maturidade minhas ausências e faltas durante meus estudos para o mestrado.

Aos meus pais, Cambraia e Tânia, meus exemplos de dignidade, força, perseverança e honestidade, pelo incentivo, preocupações e orações.

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me sustentado em alma e corpo, amparando-me e me fortificando nos momentos necessários.

Ao meu amado André, principalmente pela valorosa ajuda com os afazeres e rotinas dos nossos filhos; aos meus queridos Pedro José e Júlia; aos meus preciosos pais Tânia e Cambraia; aos meus irmãos, cunhados e cunhadas, familiares e amigos que me apoiaram, incentivaram-me e torceram por mim, proporcionando-me conforto e coragem para o desenvolvimento e conclusão da minha dissertação e defesa.

Ao professor Carlos Américo Leite Moreira, pela dedicação, competência, tranquilidade e seriedade na orientação desse trabalho.

Aos meus colegas da Arce, em especial, ao Sérgio Miranda, Alexandre Triandópolis, Alceu Galvão e às minhas colegas e amigas da Ouvidoria, Conceição, Adriana, Elizângela e Suerda por todo apoio e carinho.

À Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará, Arce, especialmente, aos membros do Conselho Diretor, à Diretoria Executiva e à Gerência Administrativa Financeira, por terem colaborado com minha qualificação profissional.

À professora Fernanda Lima, revisora do meu trabalho, pela paciência e seriedade no qual conduziu os serviços contratados.

Ao Coordenador do Curso Alcides Gussi, às funcionárias do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, MAAP, Katiane e Vânia e aos meus colegas do Curso e a todos que de alguma forma contribuíram para concretização desse trabalho.

RESUMO

A dissertação apresentada tem como objetivo geral avaliar a participação social na Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – Arce. Concretamente, avaliamos se a Arce adota políticas públicas que efetivamente promovem a participação social, assim como verificamos quais são os reais resultados da execução dessas políticas públicas. É sabido que já existem previsões legais de controle social para as agências reguladoras. No entanto, restam dúvidas quanto aos benefícios reais de suas práticas. Para atingir a finalidade pretendida avaliamos a Arce, utilizando principalmente os seus mecanismos de participação social, que são: audiências públicas, Ouvidoria, Conselho Consultivo e o Fórum Regulação e Cidadania. Da análise do objeto investigativo, extraiu-se como categorias analíticas principais a participação social, as agências reguladoras, os mecanismos de participação da Arce e a avaliação. A delimitação temporal da pesquisa compreendeu o período de cinco anos (01.01.2010 a 31.12.2014). O Estado do Ceará, com ênfase na capital, foi a delimitação espacial. A pesquisa seguiu um caminho metodológico que abrangeu, em essência, a abordagem qualitativa; todavia, adotou também alguns parâmetros quantitativos. Por tratar-se de uma pesquisa que envolve necessariamente uma avaliação - considerando esta um campo que exige abordagens processuais multidimensionais e interdisciplinares, apesar de ter-se eleito um tipo de avaliação como referência (a avaliação em profundidade, da professora Léa Carvalho Rodrigues) -, adotou-se um método que envolveu aproximações analíticas e diálogo entre as diferentes propostas de avaliação, não se restringindo, portanto, a um único tipo de avaliação. Faz-se relevante registrar as técnicas de pesquisas adotadas: entrevistas; observação participante; questionários e análises bibliográficas; teóricas e documentais. Como resultado da avaliação concluímos que a Arce adota políticas públicas de participação social, todavia, são dotadas de pouca efetividade.

Palavras-chave: Arce. Agência Reguladora. Participação Social. Democracia. Cidadania.

ABSTRACT

The objective of this study is to assess the social participation in the Regulatory Agency of Public Services of the State of Ceará Delegates - Arce. In practice we evaluated whether Arce uses public policies that promote social participation and we analyze what are the actual results of performance of those public policies. There are legal provisions of social control for regulatory agencies. However, there are also questions how the real benefits of their practices. To achieve our goal we evaluate the Arce, mainly using its mechanisms of social participation like: public hearings, the Ombudsman, the Advisory Council and the Forum regulation and Citizenship. As a result of the analysis object of our research we have as main analytical categories social participation, regulatory agencies and mechanisms for the participation of Arce and the evaluation. The period of our study lasted five years (01.01.2010 to 31.12.2014) and was held in the city of Fortaleza, State of Ceara. The methodology used was a qualitative approach and some quantitative aspects. Despite having chosen the in-depth evaluation as a reference - method made by teacher Léa Carvalho Rodrigues -, our work used a review with to multidimensional and interdisciplinary procedural approaches. however, was choosed a method which included analytical approaches and dialogue between the different proposals for evaluation. The research techniques used were: interviews; participant observation; questionnaires and bibliographic analysis; theoretical and documentary. Our results concludes that Arce adopts public policy for social participation, however, these public policies for social participation are endowed with little effectiveness.

Keywords: Arce. Regulatory Agency. Social participation. Democracy. Citizenship.

LISTA DE FIGURAS

Figura – 1	Representação da prestação dos serviços públicos na forma posta no Brasil	72
Figura – 2	Organograma da Agência de Serviços Públicos Delegados do Estado Do Ceará (Arce)	80
Figura – 3	Organograma do Processo de Formulação e Implementação da Audiência Pública	81

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
1.1	Considerações Iniciais	10
1.2	Memorial Acadêmico	12
1.2.1	<i>Formação e Experiência Profissional</i>	12
1.2.2	<i>Justificativas</i>	13
1.3	Delineamento da Problematização e do Objeto Avaliativo	15
1.3.1	<i>Delimitação do Problema</i>	15
1.3.2	<i>Objetivos</i>	17
1.3.2.1	Objetivo Geral	17
1.3.2.2	Objetivos Específicos	17
1.4	Configuração Descritiva e Conceito de Política Pública	17
1.5	Natureza e Fundamentos da Política Pública	20
1.5.1	<i>Natureza e Fundamentos da Participação Social</i>	20
1.5.2	<i>Natureza das Agências Reguladoras e da Arce</i>	23
2	BASES TEÓRICAS DE SUSTENTAÇÃO DO PROCESSO AVALIATIVO	25
2.1	Participação Social	25
2.1.1	<i>Formação da Sociedade Brasileira</i>	26
2.1.2	<i>Democracia no Contexto da Participação Social</i>	35
2.1.3	<i>Cidadania x Participação Social</i>	40
2.1.4	<i>Participação Social e os Projetos de Redemocratização e Neoliberal</i>	42
2.1.5	<i>Marco Regulatório e Trajetória Institucional da Participação Social</i>	49
2.2	Agências Reguladoras	52
2.2.1	<i>Estudo Comparativo das Agências Reguladoras no Brasil</i>	52
2.2.2	<i>Um pouco sobre as Agências Reguladoras dos Estados Unidos</i>	53
2.2.3	<i>Um pouco sobre as Agências Reguladoras da Europa</i>	56
2.2.4	<i>A Inspiração do Modelo Regulatório Brasileiro</i>	56
2.2.5	<i>A Reforma do Estado da Década de 1990 e as Agências Reguladoras no Brasil (estrutura administrativa e conceito)</i>	57
2.2.6	<i>Trajetória Institucional das Agências Reguladoras</i>	63
2.3	Participação Social x Agências Reguladora	67
2.3.1	<i>Participação Social no Contexto das Agências Reguladoras e sua Conexão com a Cidadania e os Princípios da Dignidade da Pessoa Humana, da Solidariedade e da Universalidade</i>	69
2.3.1.1	Princípio da Dignidade da Pessoa Humana	70
2.3.1.2	Princípio da Solidariedade	71
2.4	Principais Mecanismos de Participação Social nas Agências Reguladoras e na Arce	73
2.4.1	<i>Audiências e Consultas Públicas</i>	74

2.4.2	<i>Marco Regulatório da Arce e de seus Mecanismos de Participação Social</i>	76
2.4.3	<i>Conceitos e Trajetória Institucional dos Mecanismos de Participação Social da Arce</i>	78
2.4.3.1	<i>Audiências Públicas na Arce</i>	78
2.4.3.2	<i>Ouvidoria da Arce</i>	82
2.4.3.3	<i>Conselho Consultivo da Arce</i>	83
2.4.3.4	<i>Fórum Regulação e Cidadania</i>	84
3	PERSPECTIVA AVALIATIVA E O PERCURSO METODOLÓGICO	85
3.1	Avaliação	86
3.2	Demarcação Temporal e Espacial da Pesquisa	89
3.3	Técnicas de Pesquisa	90
3.3.1	<i>Entrevistas</i>	91
3.3.2	<i>Observação Participante</i>	92
3.3.3	<i>Questionários</i>	93
3.3.4	<i>Análise Documental</i>	95
4	RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO	96
4.1	Entrevistas	96
4.1.1	<i>Primeira Entrevista (Tipo 1 – Consumidor)</i>	96
4.1.2	<i>Segunda Entrevista (Tipo 3 – Servidor da Arce)</i>	100
4.1.3	<i>Terceira Entrevista (Tipo 2 – Prestador de Serviço)</i>	104
4.1.4	<i>Quarta Entrevista (Tipo 2 – Prestador de Serviço)</i>	107
4.1.5	<i>Quinta Entrevista (Tipo 1 – Consumidor)</i>	110
4.1.6	<i>Sexta Entrevista (Tipo 1 – Consumidor)</i>	112
4.2	Observação Participante	114
4.3	Questionários	115
4.3.1	<i>Resultados das Respostas dos Consumidores às Perguntas Objetivas do Questionário</i>	115
4.3.2	<i>Demonstrativo das Observações Registradas pelos Questionados</i>	121
4.4	Análise Documental	125
4.4.1	<i>Audiências Públicas</i>	125
4.4.2	<i>Fórum Regulação e Cidadania</i>	126
4.5	Respostas às Perguntas Secundárias Fomentadoras da Dissertação Baseadas nos Resultados da Pesquisa – Conclusões Iniciais	128
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	132
5.1	Desafio	132
5.2	Conclusão	133
5.3	Sugestões para Aprimorar a Participação Social	138
	REFERÊNCIAS	141
	APÊNDICES	147
	ANEXOS	153
	TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS	154

1 INTRODUÇÃO

1.1 Considerações Iniciais

O tema da nossa dissertação é **“Avaliação da Participação Social na Arce”**.

Conforme previsto em lei (Lei Estadual nº 12.768/1997), a Arce é uma autarquia especial estadual dotada de autonomia orçamentária, financeira, funcional e administrativa, que deve exercer seu poder regulatório com a finalidade de atender o interesse público, mediante normatização, planejamento, acompanhamento, controle e fiscalização das concessões e permissões submetidas à sua competência, promovendo e zelando pela eficiência econômica e técnica dos serviços públicos e propiciando aos seus usuários as condições de regularidade, continuidade, segurança, atualidade, modicidade tarifária e universalidade.¹

Dessa forma - levando em consideração que a essência da participação social se apresenta ancorada nos dispositivos constitucionais que instituem a democracia participativa, bem como que as agências reguladoras são potencialmente instituições públicas capazes de proporcionar a participação direta dos cidadãos, principalmente, no seu processo decisório -, almejamos com a presente pesquisa, avaliar a participação social na Arce, ou seja, pretendemos concretamente verificar se a Arce adota políticas públicas que efetivamente promovem a participação social.

No capítulo 1, apresentamos a Introdução, abordando o Memorial Acadêmico, explicitando a nossa formação e experiência profissional e expondo as justificativas para o Mestrado e para a escolha do tema.

Ainda no capítulo introdutório, delimitamos a problematização e o objeto avaliativo e demonstramos os objetivos geral e específicos, bem como, apresentamos a configuração descritiva e o conceito de política pública.

Para delimitação do problema, optamos pela utilização de um questionamento principal: **A Arce adota políticas que efetivamente promovem a participação social?**

Mesmo já existindo previsões normativas de controle social para as agências reguladoras, ainda restavam dúvidas quanto à eficácia dos resultados da

¹ Informações extraídas do “site” da Arce (www.arce.ce.gov.br).

aplicação dos mecanismos de participação social. Assim, para atingirmos os objetivos desejados, avaliamos a Arce por meio de seus mecanismos de participação, tais como as Audiências Públicas, a Ouvidoria, o Conselho Consultivo e o Fórum Regulação e Cidadania. Ainda, baseados no questionamento principal anteriormente descrito, também levantamos algumas reflexões que se configuraram em seis perguntas secundárias, todas respondidas na apresentação dos resultados da pesquisa de campo, demonstrada no capítulo 4.

Conceituamos “política pública” e ao definirmos nosso objeto de estudo, descrevemos a natureza e os fundamentos da participação social e das agências reguladoras. No tocante à natureza, opinamos que a participação social na Arce é uma política pública de controle e gestão e de natureza institucional, que se fundamenta principalmente na Constituição Federal de 1988 (art. 1º, parágrafo único).

No capítulo 2 discorremos sobre as Bases Teóricas de Sustentação do Processo Investigativo.

Em consonância com o processo investigativo extraímos como categorias analíticas de referência a participação social, as agências reguladoras, a Arce e seus mecanismos de participação social. No entanto, por estarem relacionados, também abordamos na dissertação os temas Formação da Sociedade Brasileira, Democracia, Cidadania, Reforma do Estado e Privatização. Aproveitamos para fazer também correlações entre as categorias analíticas, como a que fizemos no item 2.3 (Participação Social x Agências Reguladoras).

Nos capítulos 3 e 4, apresentamos a nossa Perspectiva Avaliativa e o Percorso Metodológico e os Resultados da Pesquisa de Campo.

No que se refere à Perspectiva Avaliativa e o Percorso Metodológico podemos registrar que nosso estudo, em essência, teve natureza qualitativa. No entanto, também utilizamos parâmetros quantitativos, já que esses dois tipos de abordagens são facilmente complementados.

Esclarecemos também que por se tratar de uma pesquisa que envolve necessariamente uma avaliação - e considerando que esta é um campo que exige abordagens processuais, multidimensionais e interdisciplinares, apesar de termos eleito como referência matriz a “avaliação em profundidade” da professora Léa Rodrigues -, também colhemos subsídios de outros paradigmas de avaliação.

Expomos ainda no capítulo 3 a demarcação temporal e espacial da

pesquisa e apresentamos as técnicas utilizadas, que foram: entrevistas, observação participante, aplicação de questionários e análises bibliográficas, teóricas e documentais.

Por fim, apresentamos nossas considerações finais, por meio das quais demonstramos a conclusão final da dissertação.

1.2 Memorial Acadêmico

Consideramos importante a apresentação do Memorial Acadêmico por permitir que o leitor conheça a nossa trajetória acadêmica e profissional, facilitando e enriquecendo o entendimento do texto dissertativo.

Pretendemos com este memorial apresentar nossa experiência acadêmico-profissional e justificar nosso interesse pela temática correlata ao nosso objeto de pesquisa.

1.2.1 Formação e Experiência Profissional

Cursamos a Faculdade de Direito pela Universidade Federal do Ceará no período de 1992 a 1996 e, naquele ambiente, criamos gosto pela vida acadêmica, uma vez que publicamos artigos e exercemos monitoria durante o Curso de Direito.

Logo após a graduação, cursamos a pós-graduação em Direito Processual pela Escola Superior do Ministério Público da Universidade Federal do Ceará (1997).

Durante um curto período trabalhamos com a advocacia privada (1996) e, posteriormente, exercemos o cargo de Procuradora do Município de Fortaleza no período de 1996 a 1999.

Ingressamos por meio de concurso público na Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - Arce em 2001 como Analista de Regulação da Arce (advogada) e atualmente estamos como Ouvidora-Chefe desde 2004.

1.2.2 Justificativas

Nossa inscrição no Mestrado foi motivada pela junção de três anseios: 1) voltar para a academia e satisfazer a vontade de aprofundar e especializar nosso conhecimento com a ajuda de colegas e professores; 2) desenvolver uma pesquisa com resultados que possam colaborar com o interesse público e com o aperfeiçoamento da instituição objeto do nosso estudo; 3) obter o título de Mestre.

Já no que se refere à nossa pesquisa avaliativa, justificou-se por três motivos principais: 1) *por uma questão profissional*, tendo em vista nosso estreito envolvimento com o tema; 2) *por um pressuposto teórico*, por entendermos que as agências reguladoras são realmente instituições que têm potencial para impulsionar a democracia participativa; 3) *por uma questão política*, por pretendermos, por meio de nossas conclusões, colaborar com o aprimoramento da participação social na Arce.

Com relação ao primeiro motivo (*questão profissional*), como já antecipamos no item relativo ao Memorial Acadêmico, não obstante sermos da área do Direito, desde 2004 estamos exercendo uma função que necessita de conhecimentos de gestão, controle e avaliação, inclusive, essa foi uma das principais razões para termos escolhido o Mestrado em Avaliação em Políticas Públicas. Além do mais, a temática a ser trabalhada na nossa dissertação está diretamente envolvida com as atividades que desempenhamos na instituição, já que exercemos o cargo de Ouvidora-Chefe da Arce, pois, as Ouvidorias, como adiante demonstraremos, são instrumentos de participação social e assim, funcionam como um canal democrático de diálogo entre o cidadão e as instituições reclamadas, de forma a viabilizar a participação democrática.

No tocante ao segundo motivo (*pressuposto teórico*) colocado como justificativa para nossa pesquisa avaliativa, não obstante sermos cientes de que o termo agência reguladora induz ao verbo “regular”, denotando um pensamento natural de que são apenas institutos fiscalizadores, detentores do “poder” de normatizar e/ou punir, acreditamos que as agências são também institutos potencialmente impulsionadores da democracia participativa, isso porque a participação social pode legitimar esse “poder normativo”, bem como as agências, conforme dispõe a legislação regente, têm como missão precípua zelar pela eficiência econômica, técnica e social dos serviços públicos, propiciando aos seus

usuários as condições de regularidade, continuidade, segurança, atualidade, **participação, dignidade, universalidade** e modicidade tarifária dos serviços por elas regulados.

Portanto, excluindo outros fins mais técnicos por não estarem relacionados diretamente ao tema, para fundamentar o pressuposto teórico agora posto, dentre as principais finalidades das agências reguladoras, citamos três: 1) promover a qualidade dos serviços públicos regulados, satisfazendo o princípio constitucional da **dignidade da pessoa humana**; 2) interferir na agenda pública de forma a fomentar a **universalização** dos serviços públicos regulados, propiciando o fortalecimento do **princípio da solidariedade**; 3) promover o exercício da **cidadania**, por meio da participação social direta dos cidadãos nos seus atos decisórios.

Nessa perspectiva, entendemos que *cidadania* e *solidariedade* são corolários da participação social, cabendo, assim, às agências fomentar essa participação, uma vez que promover a *dignidade da pessoa humana* significa também exercer a *cidadania*, bem como animar a *universalidade* implica concretizar o princípio da *solidariedade*. Além do mais, para tais objetivos, nada mais lógico, legítimo e democrático que as principais funções desenvolvidas pelas agências sejam ancoradas pela participação social.

Assim, para dar mais força ao aperfeiçoamento dos princípios constitucionais mencionados (dignidade da pessoa humana, solidariedade e cidadania), incumbem às agências reguladoras aprimorar e manter as políticas já existentes, bem como promoverem novas políticas públicas que sejam eficazes na garantia da participação social.²

No que diz respeito ao terceiro motivo (*questão política*), após finalizarmos nossa avaliação, pretendemos - por meio de diagnósticos quantitativos e qualitativos, bem como por meio da apreciação de conclusões -, colaborar com o aperfeiçoamento da participação social na Arce. Além do mais, entendemos ser o nosso tema um assunto de vital relevância para os cidadãos.

Em face do exposto, de uma forma geral, justificamos nossa pesquisa acreditando que as agências podem proporcionar verdadeiros instrumentos democráticos e que a presente pesquisa avaliativa pode demonstrar se existe

² No capítulo 2 abordaremos com mais riqueza de detalhes os princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade.

efetividade ou não nesses instrumentos participativos e, desse modo, servir de alerta para aqueles que fazem aquelas instituições, colaborando, principalmente, com a adequação das suas políticas às reais necessidades da população.

A seguir, no intuito de introduzirmos com clareza o tema objeto da nossa pesquisa avaliativa, apresentaremos a definição da política pública a ser estudada, abordando a problematização, os objetivos, a configuração descritiva, o conceito de política pública e a natureza e os fundamentos da participação social e das agências reguladoras.

1.3 Delineamento da Problematização e do Objeto Avaliativo

1.3.1 Delimitação do Problema

Como já esclarecemos na Introdução, para delimitação do problema, optamos pela utilização de um questionamento principal: **A Arce adota políticas que efetivamente promovem a participação social?**

Teoricamente as agências reguladoras possuem potencial para aportar novos sentidos à democracia brasileira por meio da concretização de políticas públicas consubstanciadas em ações, atividades, projetos ou programas promovedores da participação social. Em face desse raciocínio, avaliamos se a **Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - Arce** adota políticas públicas que verdadeiramente promovem o controle social.

As agências reguladoras brasileiras estão seguindo o discurso político atual do País, ou seja, estão dando ênfase ao controle social, tanto é que as realizações das consultas e audiências públicas estão previstas legalmente e já ocorrem com regularidade. Entendemos que tais mecanismos, se realizados adequadamente, oportunizam a participação da sociedade na medida em que todas as manifestações devem ser ouvidas, anotadas e consideradas. No entanto, resta a dúvida: será que, na prática, por exemplo, as audiências e consultas públicas surtem as finalidades desejadas, ou seja, conferem legitimidade ao objeto de consulta?

Outro relevante mecanismo de participação social são as Ouvidorias das agências. As Ouvidorias estão particularmente ligadas ao cidadão e a expansão delas está estreitamente relacionada com a nova sociabilidade política que se disseminou em todo País. As Ouvidorias, a despeito de não terem sido

contempladas na Constituição Federal são produto do protagonismo alcançado pela sociedade civil, cujos anseios de participação vêm impondo, progressivamente, um novo relacionamento entre o cidadão usuário dos serviços públicos e o Estado. Todavia, abstraindo a teoria, as Ouvidorias são verdadeiramente agentes impulsionadores da participação social?

Os Conselhos Consultivos, se bem estruturados e funcionando com transparência, também comportam a participação social. Mas, na prática, funcionam? Se não, porque não funcionam?

Diante de tais reflexões, delimitamos a Arce como objeto investigativo; portanto, avaliamos a Arce e seus mecanismos de participação social.

Mesmo que tenhamos definido para o nosso estudo uma única agência reguladora são muitos os questionamentos norteadores da problematização no delineamento do objeto avaliativo da nossa pesquisa.

Sabemos que o problema principal a ser investigado é a avaliação da efetividade da participação social na Arce. No entanto, para a concretização desse estudo, afloram algumas perguntas secundárias que certamente subsidiam e enriquecem a nossa reflexão, são elas:

- A população conhece a Arce?
- A população conhece os mecanismos de participação da Arce?
- A Arce possui instrumentos de participação social? Quais são esses instrumentos?
- Os usuários dos serviços públicos regulados pela Arce apresentam contribuições durante as audiências públicas?
- A população, além de reclamar na Ouvidoria, tem consciência de que por meio dela pode apresentar críticas ou sugestões ou até mesmo exigir soluções para um problema coletivo?
- O Conselho Consultivo da Arce funciona? Se não, porque não funciona?

Assim, para respondermos aos questionamentos descritos e para a sustentação do processo investigativo necessitamos do estudo teórico e da pesquisa de campo, como faremos nos capítulos seguintes.

1.3.2 Objetivos

1.3.2.1 Objetivo Geral

- Avaliar se a **Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - Arce** se configura como uma efetiva alternativa democrática na gestão pública, ou seja, pesquisar se a Arce adota políticas que possibilitam a prática real da participação social.

1.3.2.2 Objetivos Específicos

- Analisar os referenciais teóricos sobre as agências reguladoras e a participação social;
- Analisar a bibliografia documental e teórica dos instrumentos de participação social da Arce;
- Estudar a Arce e verificar o momento político e as condições socioeconômicas em que foi criada, bem como identificar o marco regulatório e a situação atual da Arce e de seus instrumentos de participação social;
- Construir as trajetórias institucionais da participação social na Arce e dos seus mecanismos de participação social;

1.4 Configuração Descritiva e Conceito de Política Pública

O tema da nossa dissertação é **Avaliação da Participação Social na Arce**.

Já não é novidade neste trabalho que a escolha do referido tema decorreu do propósito de abordarmos as agências reguladoras, como instituições que têm potencial para aportar novos sentidos à democracia brasileira.

Especificamente, avaliamos se a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - Arce adota políticas públicas que verdadeiramente promovem o controle social. Portanto, por entendemos que as agências reguladoras do Brasil são verdadeiros instrumentos democráticos de gestão pública, torna-se necessário, também, conhecermos melhor a respeito dos

conceitos de política pública.

Entender o que são políticas públicas e adequá-las aos planos, projetos, programas ou atividades de um determinado órgão do Estado é tarefa que suscita dúvidas para muitos profissionais, estudiosos e pesquisadores do assunto. Dessa forma, tendo como finalidade esclarecer o que é realmente uma política pública, cabe desmembrarmos o termo para um entendimento mais profícuo.

Política “é a atividade humana ligada à obtenção e manutenção de recursos necessários para o exercício do poder sobre os indivíduos”. (BOBBIO,2000). Por sua vez, **Público** “é algo que envolve coletividades. Um problema se torna público quando grupos tornam relevante um problema ”. (BOBBIO,2000). Já **Política Pública**,

É uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. É uma orientação à atividade ou passividade de alguém. Possui intencionalidade pública e resposta a um problema público, coletivamente relevante. Compreende o conteúdo concreto e o conteúdo simbólico de decisões políticas e o processo de construção e atuação dessas decisões.³

As políticas públicas, embora sejam de competência do Estado, não representam decisões autoritárias do governo para a sociedade, mas envolvem relações de reciprocidade e antagonismo entre essas duas esferas. Mediante as políticas públicas é que são distribuídos ou redistribuídos os bens e os serviços sociais em resposta às demandas da sociedade e, por isso, o direito que as fundamenta é um direito coletivo e não individual.

Políticas Públicas são princípios norteadores das ações do poder público, diretrizes para regular a relação entre Estado e sociedade. Quando formalizadas, são políticas transformadas em regras e procedimentos, formuladas em documentos que orientam ações, envolvendo a princípio recursos públicos.

Maria Ozanira da Silva e Silva (2008, p.90), dispõe:

Toda política é um tanto mecanismo de mudança social, orientado para promover o bem-estar de segmentos sociais, principalmente os mais destituídos, devendo ser também um mecanismo de distribuição de renda e equidade social, vista como um mecanismo social que contém contradições.⁴

³ .Conceito extraído da aula da professora Gema Galgani S.L. Esmeraldo no Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas na disciplina: Políticas Públicas no Brasil (2012).

⁴ Pesquisa Avaliativa, aspectos teórico-metodológicos, São Paulo: Veras Editora: São Luis, MA: GAEP-Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza,2008, p.90.

Assim, toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Relevante considerar nessa temática os processos sociais, culturais, políticos, econômicos e históricos, pois são fatores de influência nas escolhas das políticas. Seu processo de formulação envolve diferentes sujeitos com interesses e expectativas opostos. Dessa forma, uma política pública deve se estruturar, se organizar e se concretizar a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente.

Potyara Pereira *et al* (1996 *apud* RAICELIS *et al.*, 2000, p. 1)⁵ resume de forma interessante o conceito de política pública: “linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei”.

Assim, entendendo que o cidadão pode, por meio de políticas públicas adotadas pelas agências reguladoras, concretizar a participação social, avaliamos as políticas públicas adotadas pela Arce que configuram a participação social. No entanto, uma questão peculiar da política pública estudada deve ser considerada: não se trata de uma política pública específica e delimitada, ou seja, oficialmente denominada e/ou divulgada, mas de um conjunto de ações inseridas nas atividades desenvolvidas pela Agência. Além do mais, não podemos considerar que a política pública avaliada tem um início, meio e fim, pois são ações contínuas ou eventos específicos que se iniciam e terminam. Porém, ocorrerão continuamente a cada deliberação da Arce ou provocação da sociedade.

Outrossim, enquanto que nas avaliações baseadas em paradigmas não conservadores buscam se utilizar da *participação social* para aprofundar e/ou legitimar a avaliação, a nossa missão será fazer uma avaliação exatamente da efetiva participação da sociedade em decorrência da atuação da Arce.

Não existe, porém, oficialmente, no âmbito da Arce - sejam por meio de normas, projetos, programas ou atividades daquela Agência, políticas públicas - que contenham a denominação literal: *participação social*. Na realidade, o que se tem na literatura sobre o assunto são abordagens no sentido de que as *agências reguladoras* e a *participação social* estão estreitamente relacionadas.

Dessa forma, nossa tarefa inicial foi identificar quais são as ações, planos, atividades, programas e projetos adotados pela Arce que estão relacionados ou que configuram a *participação social*.

⁵ RAICHELIS, Raquel. *Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um Desafio a Ser Enfrentado pela Sociedade Civil*.

Nessa perspectiva, detectamos que os mecanismos mais usuais de *participação social* nas agências em geral são as audiências e consultas públicas, as Ouvidorias, os Conselhos Consultivos e de Consumidores e outros eventos ou projetos, que visam a ampliar o diálogo com a sociedade.

Já, especificamente na Arce, os instrumentos de participação social previstos em normas são as audiências públicas, a Ouvidoria e o Conselho Consultivo. O Fórum Regulação e Cidadania é uma atividade da Arce que, apesar de não estar normatizado, também pode ser considerado ação de participação social da Agência.

1.5 Natureza e Fundamentos da Política Pública

Como já relatamos no item anterior, a política pública em estudo é a *participação social* na Arce. Dessa forma, as categorias analíticas a serem aprofundadas são principalmente estudos teóricos e empíricos sobre a participação social e as agências reguladoras. Como se tratam de duas categorias analíticas igualmente importantes, para facilitar nosso estudo e exposição faremos neste item e, nos itens onde houver necessidade, uma subdivisão, separando as considerações relativas à *participação social* e as observações referentes às *agências reguladoras*.

Assim, com relação à natureza da política pública em estudo, faremos duas exposições: uma relativa à natureza e fundamentos da participação social (subitem 1.5.1) e outra sobre a natureza das agências reguladoras e da Arce (subitem 1.5.2).

1.5.1 Natureza e Fundamentos da Participação Social

Normalmente, abordar a natureza de “algo”, significa identificar características e diferenças, ou seja, referir-se a qualidades relevantes apresentadas por um fenômeno, as quais são utilizadas como critérios para classificação ou tipo.

As políticas públicas podem ter diversos objetivos e particularidades, bem como podem ter variadas classificações, exemplos, *por tipo*: saúde, educação, emprego/renda, urbana, etc...; *quanto à natureza*: estrutural ou conjuntural; *por demandas*: demandas novas, recorrentes ou reprimidas ou *segundo o modelo “policy arena”* (LOWI, 1972), que as distingue em quatro tipos: distributivas,

redistributivas, regulatórias ou constitutivas.

Não obstante reconhecer a existência de outras classificações, optamos por referenciar no nosso trabalho os tipos mencionados.

Ao observarmos as atividades tradicionais do governo, sentimos dificuldade de inserir nossa política pública nas classificações comuns, tais como, saúde, educação, emprego e renda, etc. No entanto, se voltarmos nosso pensamento para classificações menos usuais, podemos concluir que a *participação social* na Arce se trata de uma **política pública de controle e gestão e de natureza institucional**.

Nos dias de hoje, a *participação social* se tornou um dos princípios organizativos dos governos nos processos de formulação de políticas públicas de uma forma geral, independente do tipo de política que está se adotando, tornando-se peça essencial nos discursos da maioria dos formuladores e executores das políticas públicas consideradas progressistas.

Quando analisamos os entes públicos constatamos que a *participação social* é inserida em setores de gestão e controle dos governos. No Governo Federal, por exemplo, existe uma Política Nacional de Participação Social coordenada pela Secretaria-Geral da Presidência da República. Já no Governo do Estado do Ceará, a *participação social* é gerida e fomentada pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará.

No caso da agência estadual (Arce), apesar da inexistência oficial de políticas públicas de participação social, opinamos que essas são consideradas políticas públicas institucionais, algumas organizadas e/ou coordenadas pelos assessores diretos do órgão deliberativo superior da agência e outras pela Ouvidoria, setor de controle social subordinado diretamente ao órgão dirigente máximo (Conselho Diretor da Arce). Além do mais, as ações, atividades, programas e projetos de *participação social* são considerados metas institucionais, que envolvem todos ou pelo menos a maioria dos setores da agência, configurando-se, dessa forma, a natureza *institucional* da *participação social* na Arce.

No tocante a classificação das políticas públicas como *estruturais* ou *conjunturais*, entendemos que a política pública do nosso estudo se aproxima mais da primeira por ser de caráter permanente ao longo do tempo, independente de situações conjunturais.

Quanto aos tipos de políticas públicas por demandas (*novas, recorrentes*

e reprimidas), entendemos que a *participação social* na Arce é uma demanda constante e *recorrente* que sempre aparece nos debates das questões mais importantes da agência.

Com relação ao modelo *policy arena* que se refere aos tipos de políticas, tendo como base os processos de conflito e de consenso, que são de quatro tipos - *distributivo, redistributivo, regulatório e constitutivo* -, entendemos que a nossa política pública mais se aproxima do tipo *regulatório* porque a Arce e seus mecanismos de *participação social* dependem de *ordens e proibições, decretos e portarias, assim como os custos e os benefícios são distribuídos de forma igual e equilibrados entre os grupos e os setores da sociedade*.

Por outro lado, importante acentuar que a natureza da política pública em estudo está fundamentada nos artigos da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que instituem a democracia participativa; por isso, possui também caráter político, pois participação social das agências reguladoras significa democratização ou participação ampla dos cidadãos, principalmente, nos processos decisórios.

A propósito da referência à natureza da *participação social*, interessante registrar que esta representa a consolidação, no pensamento social, de um longo processo histórico. Para os atenienses do século V a.C. a participação na *pólis* (cidade) era uma exigência da democracia (governo do povo, *demos*), não importava se os cidadãos entendiam ou não os assuntos de governo. O ideal da comunidade cidadã era uma participação ativa e os homens livres, que deixavam de participar, eram considerados *idiótes*, ou seja, eram colocados à margem (FINLEY, 1988, p.192).

Na atualidade, diante da CF/88, a *participação social* aspira ao exercício da cidadania e é um direito constitucionalmente político, ou seja, o cidadão pode e deve atuar diretamente nas decisões do Estado. É o que prevê o art. 1º, parágrafo único da Carta Magna:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – **a cidadania**;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – **o pluralismo político**.

Parágrafo único. **Todo o poder emana do povo, que o exerce por meios de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição** (grifo nosso).

Dessa forma, a *participação social* se fundamenta no balizamento constitucional que constituiu o País em um Estado Democrático de Direito, constituindo a democracia participativa e, por consequência, a cidadania e o pluralismo político como princípios fundamentais da República Federativa do Brasil.

1.5.2 Natureza das Agências Reguladoras e da Arce

Quanto à natureza das agências reguladoras, núcleo fundamental da política pública em estudo, muito se tem falado no termo “agência” como um instrumento de modernização da Administração Pública. Assim, existem vários tipos de classificações que configuram a natureza das agências reguladoras.

Consideramos apropriada a classificação apresentada por Lucas de Souza Leffeld (2008, p. 143 a 152). Baseada na estrutura governamental norte-americana, que, aliás, serviu de inspiração para criação da agência estadual objeto deste estudo, o referido autor classifica as agências da seguinte forma:

- **Quanto ao âmbito de atuação:** *agências de serviços administrativos, agências de desenvolvimento, agências de bem-estar social, agências de regulação econômica e agências de regulação social.*
- **Quanto à natureza das atividades:** *executivas e regulatórias.*
- **Quanto à autonomia:** *independentes e não independentes.*
- **Quanto ao nível federativo:** *federal, estadual e municipal.*

Se formos considerar a classificação epigrafada, quanto ao **âmbito de atuação**, podemos enquadrar a Arce como uma agência de *regulação econômica*, por atuar no domínio econômico, como também de *regulação social*, pois tem como

objetivos o equilíbrio econômico entre as prestadoras dos serviços públicos e os usuários e o bem-estar social, tendo em vista a sua principal finalidade: qualidade dos serviços públicos com preços módicos.

No tocante à **natureza das atividades**, entendemos que a Arce possui natureza *regulatória*, já que detém competência normativa para disciplinar a prestação dos serviços públicos.

Quanto à autonomia, podemos afirmar que a Arce tem independência. Não significa dizer, no entanto, que possui autonomia absoluta, já que, *a priori*, trata-se de órgão vinculado ao Governo do Estado do Ceará, poder superior que a criou e estabeleceu suas condições de atuação.

Por fim, no que diz respeito ao **nível federativo** é evidente sua classificação até pelos termos do seu próprio nome (Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará); assim, é uma autarquia estadual.

2 BASES TEÓRICAS DE SUSTENTAÇÃO DO PROCESSO AVALIATIVO

Como já descrito, o tema da presente dissertação é “**Avaliação da Participação Social na Arce**”. Abordaremos neste item as categorias analíticas que consideramos mais pertinentes ao tema. Assim, objetivando manter a coerência para a escolha da base teórica, além do próprio estudo do tema, levamos também em consideração a pergunta principal que elegemos para a delimitação do problema: **A Arce adota políticas que efetivamente promovem a participação social?**

Como podemos constatar é uma pergunta simples. Porém, quando refletimos em conjunto com o nosso objeto de investigação podemos extrair categorias analíticas complexas e/ou amplas que serão apresentadas na nossa dissertação, são elas: *participação social*, *agências reguladoras* e *mecanismos de participação social*.

Sobre as referidas categorias analíticas, a primeira observação a ser registrada é a de que, para o caso do nosso estudo, as categorias analíticas *participação social* e *agências reguladoras* são igualmente relevantes, não obedecendo, assim, uma hierarquia. No entanto, podemos considerar que a *participação social* é mais ampla, já que pode estar inserida em diversos tipos de políticas públicas e não apenas no tema *agências reguladoras*. Porém, tendo em vista a estreita relação, como está sendo demonstrado neste estudo, entre as *agências reguladoras* e a *participação social*, entendemos que devem ser estudadas dentro de um mesmo grau de importância. Já no tocante aos *mecanismos de participação social*, podemos dizer que, apesar da relevância, é uma categoria mais específica, de menor amplitude, já que são parte da categoria *participação social*, podendo estar hierarquicamente colocada abaixo das duas primeiras.

Passemos então a abordar as referidas categorias.

2.1 Participação Social

Participação vem do latim *participatio*: significa “ação ou efeito de participar; fazer parte de alguma coisa”. Já **Social** é o “que diz respeito à sociedade: ordem social” (grifo nosso) e **sociedade** vem do latim *societas* (*associação amistosa*

com outros) e significa “um conjunto de seres que convivem de forma organizada”.

Assim, de forma simplificada, podemos dizer que **participação social** se constitui na ação ou efeito de um conjunto de seres que vivem organizadamente para participar de algo, seja de maneira individual ou coletiva. Dessa forma, dada a estreita relação da participação social com a sociedade, pois esta é impulsionadora e sujeito ativo daquela, antes de estudarmos a participação social propriamente dita e seus corolários, entendemos relevante tecermos alguns comentários sobre a formação da sociedade brasileira, a começar por um pequeno estudo histórico desde o Brasil Colônia até a chamada fase neoliberal, fase na qual foram criadas as agências reguladoras. Além do mais, o conhecimento sobre a formação da sociedade pode ajudar a esclarecer a questão cultural do comportamento do cidadão brasileiro, fator relevante para a concretização ou não da participação social.

2.1.1 Formação da Sociedade Brasileira

O processo de formação da sociedade do Brasil envolve necessariamente as dimensões econômicas e sociais. Para abordarmos referidas dimensões, faz-se necessário adentrarmos na história mundial, mormente no que concerne a Portugal.

No cenário mundial a economia com base no feudalismo perdurou até meados do século XV. Neste século, a história portuguesa alterou seu rumo: formou-se um país marítimo e se tornou uma grande potência colonial.

Prado Júnior (1994), na obra *Formação do Brasil Contemporâneo*, faz um estudo de suma importância tratando do sentido da colonização. O referido autor coloca que a partir do séc. XV, durante três séculos, os países europeus tiveram uma atividade colonizadora que integrou um novo continente na sua órbita. Assim, a Europa se estenderia dominando, tendo sido a ocupação e o povoamento do Brasil um pequeno detalhe.

Os países da Europa se dedicaram à exploração por meio das imensas empresas comerciais, que lhes alargou o horizonte oceano afora. A ideia de povoar não ocorre inicialmente: é o comércio que os interessa. Daí a falta de interesse pelo território que hoje é o Brasil. É inverso o prestígio do Oriente, rico em objetos para atividades mercantis. Portanto, ocupar o Brasil com povoamento efetivo, só surgiu como contingência, necessidade imposta por circunstâncias novas e imprevistas.

A América era um território primitivo habitado por uma pequena população indígena. Colonização significava o estabelecimento de “feitorias” comerciais. Para os fins mercantis que se pretendiam, a ocupação na América não tinha condições de ser como nas simples feitorias já existentes, com reduzido pessoal. Era preciso ampliar estas bases, criar um povoamento capaz de abastecer e manter as feitorias. O pensamento de povoar surge então daí e Portugal foi pioneiro.

A colonização teve rumos diversos conforme o tipo de clima (zonas temperadas; zonas tropicais ou zonas subtropicais). Durante mais de dois séculos a América recebeu emigrantes da Europa; no entanto, os povoamentos se concentraram praticamente nas zonas temperadas.

Já nas zonas tropical e subtropical, a ocupação tomou outro rumo. Isso se deu, principalmente, pelas condições naturais, tão diferentes do “habitat” de origem dos europeus, que vinham como simples povoadores. Dessa forma, deveria haver estímulos maiores para impulsionarem a colonização do Brasil.

Foi, portanto, exatamente, em função de ter-se um clima diverso, que igualmente possuía-se gêneros raros para os europeus, como o açúcar.

Fácil concluir o espírito no qual os povos da Europa abordaram o nosso País. O colono não trazia com ele a disposição do trabalho físico, viria como empresário de um negócio rendoso, desejavam que outros trabalhassem por ele. Por isso no Brasil não se teve o trabalhador branco, isto porque nem na Espanha, nem em Portugal, existiam homens disponíveis para o trabalho físico, como na Inglaterra, que por motivos político-religiosos queriam colonizar a “qualquer preço”. Por essas razões, fez-se necessária a adoção do trabalho escravo dos negros e os portugueses foram os primeiros nesta utilização de mão de obra.

Podemos constatar, dessa maneira, que na América existiram tipos diversos de colonização, provocando igualmente consequências diferentes na formação social e econômica de cada região. Enquanto nas zonas temperadas se constituíram colônias de povoamento, escoadouro para excessos demográficos da Europa que se reconstituem no novo mundo uma organização e uma sociedade à semelhança do europeu, nos trópicos, pelo contrário, surgiu um tipo de sociedade original. A colônia tropical toma um aspecto de uma empresa comercial, mais completa que a antiga feitoria, porém, ainda com mesmo caráter, ou seja, destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio

européu.

Ao adentrarmos, portanto, na essência da formação brasileira, constatamos que teve sua constituição original somente para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros, e mais adiante ouro e diamantes, depois, algodão, café. Ou seja, os primórdios da organização social e econômica foram voltados para o comércio explorador, onde o “explorado” sempre foi o Brasil.

Foi esse papel (de “explorado”) desempenhado pelo País na transição da economia com base feudal para a economia capitalista.

A sociedade brasileira teve um processo de formação voltado para a acumulação de capital, com fortes tendências de, desde o princípio, ser um país explorado econômica e socialmente.

É importante salientarmos o tipo de sociedade capitalista que se formou no Brasil, já que, para entendê-lo com verdade na atualidade, faz-se necessário conhecermos sua história.

Relevante abordarmos ainda o pensamento de Fernandes (2005), pois este se volta para a formação dos impasses históricos, do “capitalismo inconcluso e insuficiente”.

Para o autor é importante constatar que estruturalmente se predominou no Brasil uma sociedade estamental e não de classes, aspecto esse que influenciou consideravelmente a formação do País.

Interessante considerar também o posicionamento do autor quando se refere à questão da revolução burguesa no Brasil: aponta que se realizou precariamente, numa orientação oposta à europeia, resultando numa sociedade capitalista brasileira problemática, desde o princípio.

Estava-se diante da grande lavoura, do escravismo e do estatuto social, conjugados, e enquanto permanecesse assim, o “burguês” não florescia. Portanto, a figura do “burguês” só surgiu no Brasil com a “Independência”, rompendo o estatuto colonial e criando condições da expansão da burguesia.

Até a desagregação da escravidão e a extinção do regime imperial não existiam classes propriamente ditas e sim estamentos. Dessa forma, um comerciante rico, porém, de origem plebeia não possuía os mesmos “direitos sociais” que um chefe de repartição pobre, mas de família tradicional (FLORESTAN, 2005, p. 31-37).

O aparecimento da “burguesia” no Brasil, mesmo que de forma atípica,

originou-se, em parte, após o surgimento de grupos com espírito revolucionário, que intentavam transformar o antiescravidão e o abolicionismo numa revolução social de “brancos” e para os “brancos”, como define Fernandes (2005).

Combateu-se, assim, não a escravidão em si mesma, mas, procurava-se por todos os meios, expandir internamente a economia de mercado. Desse modo, mesmo de forma “não pura”, o burguês no Brasil conseguiu alavancar um novo estilo de ação econômica, no entanto, não conseguiu possibilitar ao País a independência econômica necessária.

Assim, como coloca Fernandes (2005), esse capitalismo dependente - não apenas com relação à questão econômica – é, sobretudo, um complexo de relações sociais e de mentalidades orientadas em oposição às demandas ideais da revolução burguesa e do capitalismo.

José de Souza Martins, no prefácio da obra de Florestan Fernandes, ***A Revolução Burguesa no Brasil***, alerta que

[...] a lenta revolução burguesa em um país como o Brasil, com as mudanças e transformações sociais que pode e precisa promover, emerge e se dissemina a partir do déficit de historicidade entre o social e politicamente necessário e o seu mínimo possível de modo a assegurar o máximo de permanência das estruturas tradicionais” (FERNANDES, 2005, p.9-23).

No Brasil não é apenas a história do “proletariado”, incipiente e frágil, que serve como referência **para construirmos um entendimento sobre o País**, mas, principalmente, o escravo, pois o Brasil se configurou como uma sociedade de privilégios, contrariando a ideia de competição efetiva na sociedade, tradicionalmente capitalista.

A escravidão que vigorou no Brasil gerou uma estrutura social forte, marcante, produziu instituições duradouras e deixou marcas que influenciou e influencia até hoje a sociedade. Portanto, a sociedade brasileira se configurou de forma híbrida, influenciada por uma sociedade ao mesmo tempo estamental e escravista.

Avançando na formação econômica do Brasil, relevante também registrar a descrição de Leda Paulani (2012) sobre a história da inserção da economia brasileira no processo de acumulação de capital, dividindo em **cinco fases** que merecem ser resumidamente referenciadas.

A **primeira fase** que ocorreu entre 1500 e 1560 foi aquela da expansão dos estados territoriais originários em que o Brasil se colocou como reserva patrimonial, sendo base de operação de força de trabalho compulsória e fornecedor de metais preciosos e matérias-primas, ou seja, o Brasil se constituiu sendo puro objeto de exploração.

O processo de acumulação no qual o Brasil estava envolvido tinha seu movimento central na Europa e o País se colocava como parte subordinada, desde já, dependente. Era a primeira etapa da afirmação do modo de produção capitalista em nível mundial.

A **segunda fase** inicia-se em 1560 e vai até o início do séc. XX, quando o Brasil desempenha um papel que se repete ciclo a ciclo, aparece como produtor primário, de bens de baixo valor agregado, colaborando com o sucesso da acumulação capitalista nos países centrais e mantendo a natureza heterônoma da economia brasileira, assim como a dependência econômica.

A partir de 1930 se configura a **terceira fase**, ocorre o “deslocamento do centro dinâmico da economia” (PAULANI, 2012). Apresenta-se uma nova conjuntura, resultado da combinação de fatores políticos internos com a grave crise mundial.

No Centro (primeiro mundo) do sistema de capital já começa o problema da sobreacumulação, provocando uma busca por novos horizontes econômicos, encontrando na economia brasileira, em meados dos anos 50, o mercado com sinais de escassez no mundo desenvolvido.

Isso até certo ponto foi positivo, pois era uma possibilidade concreta do Brasil se tornar independente, autônomo, aproveitando os avanços econômicos para melhorar as questões sociais, que já era problema crônico no País. No entanto, a crise nos anos 1970 impossibilitou a realização e efetivação da referida independência e autonomia. Porém, impulsionou um novo regime de acumulação, a financeirização, adentrando na lógica da valorização financeira a qualquer custo, mesmo que seja em detrimento do social e da indústria.

Numa **quarta fase**, o Brasil foi alvo fácil para os países Centros aproveitarem a chance de tentar abrandar a crise gerada pela ainda sobreacumulação, já que vislumbraram no nosso País, a demanda por empréstimo que faltava para seu capital ávido por aplicações, vantajosas para quem empresta e desastrosa para quem toma o empréstimo.

Diante da “força” central do mundo, o Brasil tomou empréstimos e uma dívida famosa, antiga conhecida dos brasileiros: a dívida externa.

Veio a crise do petróleo em 1973, o segundo choque do petróleo e o choque dos juros em 1979. Diante de tais acontecimentos negativos, foi inevitável o surgimento de um problema, que, na prática, é sentido dolorosamente pelos brasileiros: a inflação. Daí foram 15 anos de difícil convivência com a inflação, que só acabou em 1994 com o plano real.

Diante da alta da inflação e da dívida externa cada vez mais recheada, pelo menos, o Brasil reage, adotando providências. Sua reação foi atender as exigências dos credores e agências multilaterais, como a securitização dos débitos, a abertura do mercado brasileiro por meio de títulos privados e públicos e a retirada gradativa dos controles que obstaculizavam o livre fluxo internacional de capitais.

A resolução dos débitos em moratória induz ao rápido acúmulo de reservas, com o retorno dos capitais ao País. É forçoso dizer que essa foi a base do “sucesso” do plano real, além do funcionamento por quatro meses de uma moeda virtual indexada diariamente, a URV (Unidade Real de Valor).

Então, o Brasil se envolvia em um processo cada vez mais dependente. Além da estabilização monetária, concederam-se isenções tributárias a ganhos financeiros de não residentes e se alterou as leis para dar garantias aos credores. Em busca dos *superávits* primários mexeu-se até na previdência, cortando gastos públicos, e iniciou-se o processo de **privatizações** (PAULANI, 2012). A consequência foi a provável submissão do País às exigências dos credores e o fortalecimento das práticas **neoliberais**.

O desdobramento desse processo vai colocar o Brasil como uma permanente fonte de ofertas de ganhos financeiros ao capital externo, no qual busca o mundo sedento de aplicações cada vez mais lucrativas.

Sobre a **formação da sociedade brasileira** é indispensável vislumbrarmos também a **questão social**. A partir da década de 1970 surgiram movimentos sociais em busca da concretização dos direitos sociais. Já em 1985 começa a se ter alguns progressos na participação social e avanços na representação política, que são consolidados com a publicação da inovadora Constituição Federal de 1988. Todavia, devido à crise de 1980, o País fica estagnado por duas longas décadas. Importante frisar para esse processo de formação que o movimento de financeirização se fortalece nos anos 80, com o apoio

do discurso neoliberal, transformando o Brasil em “plataforma internacional de valorização financeira”, nos termos utilizados por **Leda Paulani** (PAULANI, 2012). Inaugura-se, então, em 1990, a **quinta fase** da história da inserção do Brasil no processo de acumulação capitalista a nível mundial, permanecendo até os dias de hoje.

Registre-se que o segundo mandato do presidente **Fernando Henrique Cardoso** (1999-2002) inicia-se sob a égide da crise cambial. A dependência do País em relação à poupança externa continuou.

Com a possibilidade do governo de **Luis Inácio Lula da Silva** houve a desvalorização do real e, em 2002, o resultado começa a ser reverter.

A partir de 2003, com o governo **Lula**, a política econômica, na sua essência, não se altera. Os *superávits* primários se elevam. Algumas medidas adicionais são adotadas, como: (a) a extensão da reforma da previdência aos servidores públicos; (b) a reforma da lei de falência e (c) mais medidas para aumentar o grau de abertura financeira.

Porém, durante o governo **Lula**, referidos processos se concretizaram concomitantemente com os inegáveis avanços sociais, como um reflexo das crescentes demandas políticas que tiveram respostas crescentemente positivas por causa das melhorias que se verificaram também na esfera econômica. A manutenção da estabilidade macroeconômica em conjunção com uma economia internacional favorável ao País e o proativismo fiscal do governo federal e dos governos estaduais propiciaram taxas de crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) mais altas que as da década anterior. Como consequência, os índices de desemprego declinaram em muitas regiões do Brasil desde pelo menos no ano de 2004. No entanto, mesmo diante de um cenário mais otimista, as ideias neoliberais de valorização exacerbada do capital ainda dominavam o processo econômico que se moldava no País.

Antes da crise de 2008, os juros reais elevados combinados com a valorização do real transformavam o Brasil em um paraíso dos ganhos rentistas.

Nesse processo de formação da sociedade, até 2011, as taxas de juros continuavam altas, portanto, atrativas, tendência que só se reverteu no governo **Dilma**, em meados de 2011. Resultado: a economia brasileira afogada em dólares e a moeda sobrevalorizada. Ou seja, sob o ponto de vista produtivo, significa **desindustrialização** e **reprimarização** da pauta de exportações, resultando no

enfraquecimento da indústria e o conseqüente desemprego e suas inevitáveis agregações sociais negativas.

Dessa forma, não obstante o inegável e exaltado, inclusive a nível mundial, crescimento econômico, bem como a melhora na distribuição de renda, principalmente em virtude da real valorização do salário mínimo, ocorreu descompasso entre a velocidade do crescimento da geração de renda no País e a velocidade do crescimento da captura de renda por rentistas externos.

Algo muito forte de natureza político-ideológico ocorre no mundo - é a **hegemonia da visão neoliberal** - e essas tendências ocorrentes no nosso país apontam para uma

visão de quanto menos Estado e quanto mais mercado, melhor; quanto mais indivíduo e quanto menos coletividade, melhor. Esse é um entendimento muito presente dos dirigentes mundiais e está impregnando muitas sociedades neste final de século (ARAÚJO, 2000).

Mesmo nos governos ditos “populares”, como de Lula e Dilma, primou-se e prima-se por pouquíssima regulação nacional, isto é, quando não interessa ao capital. Os atores “vencedores” nesse espaço mundial teorizam a máxima flexibilização e desregulamentação. A ideologia neoliberal é uma exigência do movimento econômico e o Brasil, desde que surgiu essa ideia, embarcou e afundou nesse pensamento. Afundou porque sempre ocupou uma posição periférica, de desvantagem, prejudicando a grande maioria dos brasileiros.

Esse breve resumo histórico da formação social e econômica do Brasil, nos mostra que apesar de algumas variações econômicas, como as raras boas fases econômicas brasileiras e a fama mundial de país emergente de uma economia forte que se deu até meados de 2012, o Brasil sempre foi e continua dependente, aliás, como colocou o professor **Carlos Américo Leite Moreira**⁶, citando **Leda Paulani**, a dependência vai mais além, quando afirma ter o País uma **dependência redobrada**.

Mesmo diante de avanços democráticos dos mais significativos com a Carta Magna de 1988, a democracia se apresenta utópica, com uma teoria renovada, porém, uma prática insipiente e desastrosa.

⁶ Este pensamento foi colocado pelo professor **Carlos Américo Leite Moreira** em sala de aula na disciplina *Formação Social e Econômica do Brasil* do **Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas** da UFC.

Os graves problemas sociais no Brasil são os maiores desafios para os brasileiros, pois do que vale ser visto como forte na economia mundial diante de uma péssima qualidade de vida?

No Estado contemporâneo, como coloca a professora **Alba Maria Pinho de Carvalho**⁷, vive-se um momento de expansão de capital que parece não ter limites e controles, a acirrar contradições, antagonismos e desigualdades.

Este padrão de dominação se expressa na economia, na política e na cultura, afirmando novas formas de organização social e novos parâmetros de sociabilidade. Impõe-se a “cultura do descartável”. *“É a descartabilidade das mercadorias, é a descartabilidade dos trabalhadores supérfluos, é a descartabilidade das pessoas, é a descartabilidade de sentimentos e afetos...”* O cenário contemporâneo nesta civilização do capital é marcado por violência, corrupção, insegurança, desinformação, saúde e educação precárias, instabilidades e o social colocado no último plano. (CARVALHO, 2010)

O Brasil capitalista, desde os primórdios, já se iniciou torto. A Revolução Burguesa não foi implementada exatamente pela “burguesia” e nem por conta de seus princípios básicos, como já explicamos. A escravidão dominou e indicou nossa formação capitalista, não nos estranhando que ainda hoje exista **escravidão** no País, assim como que seja contemplado legalmente a distribuição de cotas no intuito de recompensar as injustiças e barbaridades já cometidas contra a raça negra.

Hoje, a cada mês, a cada semana, a cada dia, descobrimos novos casos de corrupção. Parece que o homem cordial de **Sérgio Buarque de Holanda** teima em fazer parte da nossa cultura.

Raymundo Faoro (Os Donos do Poder – marco analítico decisivo na compreensão do Estado Brasileiro) sobre o assunto afirma que “as mazelas do Estado e da Nação Brasileira estão enraizadas em nossa formação histórica, em especial, em nosso passado colonial”. Essa é a herança da nossa formação social e econômica.

Mas, mesmo diante de um cenário tão repetidamente pessimista, **Ricardo Bielschowsky** em entrevista, declarou que “o Brasil tem capacidade de sustentar um acúmulo virtuoso de crescimento, já que dispõe de: (a) magnitude de seu

⁷ Este pensamento foi colocado pela professora **Alba Maria Pinho de Carvalho** em sala de aula na disciplina *Formação Social e Econômica do Brasil* do **Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas** da UFC.

mercado interno; (b) perspectivas favoráveis quanto aos investimentos em infraestrutura; (c) forte demanda por recursos naturais.” Para isso, faz-se necessário não transformar a formação de capital fixo em variável dependente.

Leda Paulani, também, não obstante sua visão de “**dependência redobrada**” do Brasil, em seu texto *A INSERÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA NO CENÁRIO MUNDIAL: UMA REFLEXÃO SOBRE A SITUAÇÃO ATUAL À LUZ DA HISTÓRIA*, publicado no *Boletim de Economia e Política Internacional*, demonstra otimismo quando concluiu: “o Estado tem em suas mãos as condições para tornar efetiva a segunda possibilidade que o país parece ter para ganhar autonomia em seu processo de desenvolvimento” (PAULANI, 2012).

Como a participação social está inserida na democracia, no próximo item abordaremos a democracia no contexto da participação social.

2.1.2 Democracia no Contexto da Participação Social

Falar de participação social é referir-se também à democracia, pois aquela faz parte desta. Assim, para nosso estudo, consideramos indispensável abordarmos o tema democracia. No entanto, o referido tema “é um mundo”: não temos a menor intenção de esgotá-lo ou fazer uma abordagem profunda, mas tão somente situar teoricamente a participação social no âmbito da democracia.

Sem termos dados numéricos concretos, imaginamos que *democracia* é um dos assuntos mais demandados nos estudos acadêmicos, pois perpassa as diversas disciplinas das faculdades e pós-graduações inseridas nas áreas relacionadas às Ciências Sociais, políticas e humanas.

É um tema festejado desde os primórdios das constituições das sociedades organizadas, sendo considerado como um dos acontecimentos mais importantes do século XX, já que a emergência da democracia assumiu um lugar central no campo político do século passado.

A palavra democracia advém da Grécia antiga e é formada por dois vocábulos: *demos* (“o povo”) e *krato* (“poder”). O conceito começou a ser usado em Atenas no século V a.C., podendo ser considerado atual até hoje, já que pelo menos dos que conhecemos todo conceito formulado sobre a democracia envolve os termos ou seus sinônimos: “povo” e “poder”. Então, simplificando: democracia é o poder que emerge do povo, é a vontade soberana do povo, ou como proclamou o

ex-presidente dos Estados Unidos Abraham Lincoln, *é o governo do povo, pelo povo e para o povo.*

O renomado jurista e cientista político Paulo Bonavides conceitua democracia como

aquela forma de exercício da função governativa em que a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões de governo, de tal sorte que o povo seja sempre o titular e o objeto do saber, o sujeito ativo e o sujeito passivo do poder legítimo (BONAVIDES, 2000, p. 267).

Democracia é, assim, um tipo de regime de governo em que se atribui o poder decisório aos cidadãos, seja de maneira direta (o cidadão decide sem a intervenção de representantes) ou indiretamente (o cidadão delega aos seus representantes eleitos).

O Brasil adotou formalmente o regime democrático, proclamando no artigo inicial da Carta Magna que o País se constitui em um Estado Democrático de Direito e que o povo é detentor da vontade soberana, senão vejamos:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal constitui-se em **Estado democrático de direito** e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – **a cidadania;**

III - a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – **o pluralismo político.**

Parágrafo único. **Todo o poder emana do povo, que o exerce por meios de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição** (grifos nossos).

O conceito de democracia surge, assim, na Constituição de 1988 como ponto central para nova ordem constitucional. A democracia pode ser uma democracia representativa ou uma democracia participativa. A representativa é aquela onde a sociedade delega a um representante o direito de representá-lo, e de tomar as decisões que melhor favoreça os interesses de toda a população. Já a participativa é aquela onde o povo exerce o poder diretamente, ou seja, o cidadão participa da tomada de decisões.

Adentrando no estudo da participação social, segundo os teóricos que estudamos, podemos dizer que a democracia participativa ou deliberativa é o tipo que prevalece na Constituição brasileira.

Barzotto (2003) afirma que as expressões da carta constitucional levam à conclusão de que povo é uma comunidade de pessoas humanas e o “bem comum” é a finalidade maior da CF/88. Fundamenta seu pensamento citando expressões que se aproximam da “amizade aristotélica” (relação objetiva baseada em uma visão comum de bem), tais como “fraternidade” (Preâmbulo) e “solidariedade” (art. 3º, I) e conclui afirmando que a democracia brasileira deve ser compreendida como uma democracia participativa ou deliberativa:

O povo é, assim, na constituição brasileira, uma comunidade de pessoas humanas. A partir dessa determinação do sujeito da democracia, podemos afirmar que a democracia constitucional brasileira deve ser compreendida como democracia deliberativa [...].
[...] a democracia constitucional é assim, uma democracia deliberativa na medida em que somente um regime baseado na deliberação, na razão prática, está em conformidade com a concepção de povo como comunidade de pessoas humanas” (BARZOTTO, 2003, p. 9-38).

Paulo Bonavides tem várias obras que tratam ampla e criticamente da democracia. Na obra **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**, não obstante reconhecer que existem várias acepções para o termo “povo”, fixa o seu pensamento baseado na teoria de Müller (2003) de povo como conceito de “combate”, partindo de toda uma evolução conceitual em torno de um povo ativo, que tem a legitimidade e é destinatário da prestação civilizatória do Estado. Assim, Bonavides (2008) aduz que a democracia é *o mais valioso dos direitos fundamentais*.

Bonavides (1993) também admite a fragilidade da atual democracia representativa brasileira e refere-se a uma ruptura entre o Estado e sociedade, entre o cidadão e seu representante, entre os governantes e os governados. Segundo referido autor, a democracia brasileira requer:

[...] primeiro uma fé pertinaz nos seus valores e segundo, um contínuo exercício, cousas que têm faltado com frequência aos homens públicos e lideranças políticas, constituindo assim o círculo vicioso da aparente inviabilidade do regime democrático, oscilante entre os intervalos da liberdade e as irrupções do autoritarismo” (BONAVIDES, 1987, p. 248).

Diante da situação da democracia brasileira apresentada por Paulo Bonavides, este propõe a urgente implementação de uma verdadeira democracia participativa baseada, dentre outros, no princípio da soberania popular. Para ele, tal democracia se concretiza por meio de mecanismos de exercício direto da vontade

geral e democrática, afirmando que:

[...] o essencial é que o povo disponha dos instrumentos de controle de sua participação política, sem o que tal democracia será tão ilusória como o são as democracias representativas dos países subdesenvolvidos, 'biombo atrás do qual se ocultam as mais opressivas ditaduras sociais de confisco da liberdade humana' (BONAVIDES, 2002, p. 27).

Entendemos que a **participação social** é exatamente a manifestação desses instrumentos de controle abordados por Bonavides (2002).

Bonavides (2008) define também a democracia como “um processo de participação dos governados na formação da vontade governativa”. E, apesar de demonstrar pessimismo, quando coloca que a democracia é a “participação que se alarga e dilata na direção certa de um fim, todavia inatingível: a identidade de governantes e governados, meta utópica”, reconstrói sua esperança quando admite a possibilidade de fazer a democracia vingar, “abraçada com os processos tecnológicos que impulsionam a libertação do pensamento político e a alforria de seus meios de expressão.”

No tocante a este último trecho, diante das recentes e significativas manifestações populares em várias cidades do Brasil, inclusive em Fortaleza, em um cenário inusitado de repercussão internacional (COPA DAS CONFEDERAÇÕES 2013), impulsionadas pelas redes sociais e pela insatisfação com o País, relevante ressaltar o caráter profético dos ensinamentos de Bonavides (2008) quando pressupõe que os processos tecnológicos (no caso, as redes sociais) podem impulsionar a liberação do pensamento político e a alforria de seus meios de expressão (manifestações nas ruas).

Também refletindo sobre a democracia, Rousseau afirmou no Contrato Social que “só poderia ser democracia a sociedade onde não houvesse ninguém tão pobre que tivesse necessidade de se vender e ninguém tão rico que pudesse comprar alguém” (BONAVIDES, 2008). Adentrando nesse campo de classes sociais e pensando sobre a participação social na sociedade brasileira, temos a convicção de que não é novidade a constatação da pobreza dominante no Brasil.

A concentração de renda no nosso País é altíssima. Mesmo diante de movimentos sociais organizados e não organizados, as condições de vida da maioria da população são precárias e carentes de evolução social. O tão falado avanço econômico não vem colaborando com o progresso social. Dessa forma,

diante da realidade brasileira, é difícil não se ter dúvidas sobre a efetividade das práticas democráticas, pois, por meio delas, uma sociedade, em tese, pode exercer o controle social e, por consequência, participar das decisões da Administração Pública, tendo a possibilidade de influenciar diretamente no favorecimento de melhores condições de vida. No entanto, no Brasil, até o presente momento, a democracia participativa e, por consequência a participação social, ainda não ocorreu de forma a acabar ou melhorar substancialmente os graves problemas sociais do País.

Sob outro ângulo, no âmbito da Administração Pública, sentimos, pelo menos na teoria, uma valorização da participação social que coincide com o surgimento de um novo tempo, que introduz concepção moderna, no sentido de ensejar a cidadania uma posição ativa nas tomadas de decisões e no próprio controle sobre suas ações.

Chegamos, assim, em um ponto de interlocução entre a *democracia participativa* e a *participação social*. Isso porque, o princípio democrático, tal como posto na CF/88, é aquele que requer a participação de todos os componentes de um dado grupo social para a escolha da vontade da maioria.

Canotilho (1993, p. 426) alerta que “democratizar a democracia através da participação, significa, em termos gerais, intensificar a otimização da participação dos homens no processo de decisão” e Paulo Bonavides faz uma síntese sobre a relevância da democracia, senão vejamos:

O substantivo da democracia é, portanto, a participação. Quem diz democracia, diz, do mesmo passo, máxima presença de povo no governo, porque, sem participação popular, democracia é quimera, é utopia, é ilusão, é retórica, é promessa sem arrimo na realidade, sem raiz na história, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis (BONAVIDES, 2008, p.283).

Assim, corroboramos com o pensamento dos autores que entendem que a democracia brasileira deve ser uma democracia participativa. Além do mais, entendemos que a referida democracia se concretiza por meio da participação social e que esta ainda não é uma realidade efetiva na Administração Pública brasileira. Portanto, ao nosso sentir, o tratamento do tema democracia deve levar em consideração a participação social na escolha da vontade comum das decisões fundamentais e, dessa forma, do destino de uma nação, de um povo, de uma sociedade, de uma comunidade, de um grupo, de um cidadão.

O estudo da *participação social*, assim como a *democracia*, naturalmente, também nos leva ao tema *cidadania*, como demonstraremos no próximo item.

2.1.3 Cidadania x Participação Social

O que é ser cidadão? A resposta mais básica é: ser cidadão é ter direitos e obrigações. Também significa ter um *status*. Já a palavra cidadania, segundo a Constituição Federal de 1988, é um direito fundamental das pessoas.

Todavia, o próprio conceito de “cidadania” tem se mostrado dinâmico, alcançando proporções mais amplas. Benevides (1994) dispõe:

A cidadania exige instituições, mediações e comportamentos próprios, constituindo-se na criação de espaços sociais de lutas (movimentos sociais, sindicais e populares) e na definição de instituições permanentes para a expressão política, como partidos, legislação e órgãos do poder público (BENEVIDES, 1994).

Assim, da simples definição de que ser cidadão é exercer direitos e deveres, expandiu-se o pensamento, afirmando-se que o exercício da cidadania deve ser desempenhado “de forma permanente, através da interação dos indivíduos e grupos sociais, movida pelos mais variados interesses individuais ou coletivos, públicos ou privados” (AZEVEDO, 2002, p.103).

“Cidadão” também está intrinsecamente ligado ao Estado, à Administração Pública. Os fundamentos de um Estado que se diz democrático não podem permitir que o ente estatal sobreponha-se aos cidadãos. Ao contrário: deve haver uma interação e um equilíbrio entre sociedade e Estado. Além do mais, o Estado deve estar imbuído do pensamento de que somente por meio dos próprios cidadãos uma nação poderá ser realmente democrática. Por outro lado, os cidadãos devem sentir-se responsáveis pelo futuro de todos, pela coletividade.

É certo que após o processo de redemocratização que se iniciou no Brasil em 1980 a 1990, a palavra cidadania virou moda e muitas discussões foram lançadas, principalmente acerca de qual seria a melhor forma de termos uma população ativa e de superarmos a sua submissão a grupos, a governos e interesses de poucos.

Julgamos que a sociedade brasileira, não obstante, os diversos movimentos sociais já implementados, bem como iniciativas de participação social

bem sucedidas, como o Orçamento Participativo, ainda não conquistou a realização da democracia participativa e do exercício pleno da cidadania. Calmon de Passos (1998, p.92), coloca a necessidade de [...] pensar e implementar os instrumentos adequados, plasmar as novas instituições, enfim, definir todo o necessário à consecução desse objetivo. E tudo aponta seja esse caminho o da chamada democracia participativa.

Trata-se, assim, de criar espaço público de discussão, e de criar mecanismos de aproximação das decisões administrativas e das próprias decisões políticas dos interesses e valores da sociedade, adentrando na visão dos cidadãos.

Existe uma distância enorme entre a administração e o administrado e a participação proporciona a formação de uma “ponte entre um mundo administrativo muito fechado e cidadãos muito esquecidos” (MATHIOT, 1980 *apud* MASTRANGELO, 2005, p.99).

Cidadania está relacionada com a democracia e esta tem duas formas: a representativa e a participativa. Já argumentamos, baseados em teóricos renomados, que a Carta Magna deixou claro que a democracia brasileira deve ser principalmente participativa, até porque, nos dias de hoje, diante da insuficiência da democracia representativa, naturalmente se impõe a participação direta da sociedade para o bom e justo desenvolvimento social. Corroboramos, portanto, com o posicionamento de Demo (1996, p.15), no qual afirma: “é a sociedade organizada que define o papel e o espaço do Estado, não o contrário”.

Apropriadas também são as argumentações de Dallari (1989, p.74), para quem a população deve se transformar em povo: “Cada um de nós [...] precisa tomar consciência da condição de cidadão e exercer plenamente as prerrogativas inerentes à cidadania”, entre as quais, o “direito de exigir a eficiência da administração e a boa qualidade dos serviços públicos”.

Também sobre o assunto, abordando a identidade do povo, Bonavides destaca: “quem é o povo, e onde está o povo, nessa forma de organização em que o ente político é objeto e não sujeito, e se viu privado, pela extorsão política, da titularidade de suas faculdades soberanas?” (BONAVIDES, 2008, p. 26).

O “povo” é a sociedade que tem cidadãos que devem participar diretamente do processo decisório administrativo e político. Porém, quando vamos para a prática da democracia participativa, nem tudo é simples. É forçoso observar que, diante da realidade social atual, no qual existem variadas demandas sociais, o

Estado sozinho não consegue atender inteiramente os reclames da população sem uma contrapartida direta da sociedade. Além do mais, existe também a questão cultural: o brasileiro não tem o costume de sair da sua comodidade para voluntariamente participar das decisões e atos públicos. Por isso, a democracia participativa só poderá se tornar plena se o cidadão entender que “a participação supõe compromisso, envolvimento, presença em ações por vezes arriscadas e até temerárias” (DEMO, 1996, p.19-20), ou seja, o cidadão tem que realmente exercer a cidadania.

No próximo item faremos um resgate histórico dos projetos de redemocratização e neoliberal por entendermos se relacionarem com a participação social.

2.1.4 Participação Social e os Projetos de Redemocratização e Neoliberal

Atualmente, temos a convicção de que o Brasil precisa ser reformado institucionalmente e principalmente politicamente. No entanto, esse sentimento existe desde as últimas décadas. Por isso, não é de hoje que vem se tentando reformar o Estado e construir um modelo de gestão pública com uma maior capacidade de atender aos anseios da população, tanto no que diz respeito a focar mais no interesse público, como na eficiência da coordenação da economia e dos serviços públicos.

A partir desse pensamento, durante os anos de 1990, surgiram dois projetos políticos que, ao nosso sentir, envolvem a participação social. São eles:

1) o projeto que estabeleceu o **processo de redemocratização**, no qual emergiu dos movimentos sociais contra a ditadura militar, que se iniciou formalmente com o advento da CF/88 e que deixou um legado de constituição de espaços públicos de participação;

2) o **projeto neoliberal**, iniciado com a eleição de Fernando Collor de Melo, a partir de 1989, e constituído sob a vertente gerencial durante os anos 1990 no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), considerado o projeto do Estado Mínimo.

O **projeto redemocratizante**, também chamado de “administração pública societal”, foi empreendido com a atuação da sociedade civil e se vincula à tradição de mobilização da sociedade brasileira que alcançou seu auge na década de 1960, quando a sociedade se organizou pelas reformas do País.

Os movimentos sociais foram provisoriamente brecados pelo golpe ditatorial de 1964; no entanto, em 1970 essas mobilizações retornaram com força.

Importante registrar a significativa participação da Igreja Católica, por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), que “inspiradas pelos ideais da teologia da libertação e da educação popular”, promoveram clubes de mães, grupos de Encontros do Evangelho e encontros de jovens, consolidando-se como um espaço alternativo para a mobilização política, estimulando, inclusive, a participação social e a criação de lideranças populares (DE PAULA, 2005, p. 39).

A partir da participação das CEBs alguns grupos começaram a reivindicar junto ao poder público, pleiteando demandas coletivas, tais como melhoria no transporte público, habitação, abastecimento de água, saneamento básico, saúde e creche. Alguns grupos também protagonizaram mobilizações pelos direitos de cidadania, como os movimentos que protestavam contra o custo de vida, o desemprego, a repressão política e a opressão da mulher (DE PAULA, 2005).

Surgiram ainda os “Centros Populares” (espaços criados por militantes políticos para facilitar sua atuação nas CEBs). A partir da década de 1980, referidos Centros passaram a ser denominados Organizações Não-Governamentais (ONGs). (DE PAULA, 2005, p. 39).

Assim, podemos concluir, como colocou Doimo (1995), que o processo de mobilização se consolidou por meio dos movimentos populares e sociais, do movimento sindical, das pastorais sociais, dos partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, e das Organizações Não Governamentais (ONGs). Além disso, toda essa mobilização popular favoreceu a inserção da participação social na gestão pública e na elaboração da Constituição de 1988.

Outra consequência dos movimentos sociais, já que estes se centravam na reivindicação da cidadania e no fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do País, foi o forte sentimento de que era necessária a implantação de um projeto político capaz de ampliar a participação dos atores sociais.

Então, nesse contexto, surgiram propostas inovadoras de gestão pública,

emergindo diversas experiências de participação social, mormente nos governos municipais e estaduais, como a criação dos Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo (DE PAULA, 2005).

Vale registrar, ainda, que o **projeto redemocratizante** busca a igualdade das relações sociais, sem deixar de levar em consideração o direito às diferenças e não admite que a democracia se restrinja, por exemplo, à representativa *stricto sensu*, a eleições ou a partidos. Pelo contrário: entende que os cidadãos precisam participar da própria definição do sistema político no qual pertencem, ou seja,

[...] participar da definição daquilo no qual queremos ser incluídos, naquilo do qual nós, efetivamente, queremos ser membros – o que evidentemente, significa afirmar o direito de participar da definição da nova sociedade...” (DAGNINO, p.4).

Diante dos movimentos sociais, podemos considerar que a participação social no Brasil foi figura salutar para os referidos movimentos, pois este tema foi o cerne de todas essas mobilizações, atingindo o ápice formal com a elaboração da Constituição Federal de 1988.

Concluindo as observações sobre o modelo que ora comentamos (**projeto de redemocratização** ou modelo societal), consideramos válido esclarecer, ainda, que a **participação social** não se confunde com esse **modelo**, ou seja, não podem ser confundidos, pois a participação social é tão somente um aspecto, uma busca, uma bandeira da abordagem societal e não um modelo.

No que se refere ao **projeto neoliberal** ou “movimento gerencialista”, podemos dizer que houve um processo de encolhimento do Estado e a progressiva transferência das responsabilidades sociais para a sociedade civil. Tentaremos explicar.

Antes da implementação do pensamento gerencial no Brasil, esse projeto se destacou em dois países: na Inglaterra e nos Estados Unidos.

Na Inglaterra, afirma De Paula (2005, p. 37), procurou-se aumentar os níveis de produtividade e realização no campo da economia, da política, do governo, das artes e da ciência e se resgataram valores como o esforço e o trabalho duro, cultivando-se a motivação, a ambição criativa, a inovação, a excelência, a independência, a flexibilidade e a responsabilidade pessoal.

Já nos Estados Unidos se desenvolveu o culto à excelência e se captou a

essência do *American Dream*, fixando-se no imaginário social fantasias de oportunidade de progresso e crescimento fundamentados na iniciativa individual (DE PAULA, 2005, p. 37).

Atente-se que em ambos os países o movimento gerencialista no setor público foi baseado na cultura do empreendedorismo, que acaba sendo um reflexo do “capitalismo flexível” (DE PAULA, 2005, p. 37-38). No entanto, vale observar que o “gerencialismo” e seu modelo de reforma de Estado e de gestão administrativa, apesar de ter se desenvolvido no contexto histórico e cultural da Inglaterra e dos Estados Unidos se espalhou também pela Europa e América Latina.

No Brasil, esse projeto se originou do debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado durante as décadas de 1980 e 1990 e teve como base o movimento internacional de reforma do aparelho estatal promovidos principalmente pela Inglaterra e pelos Estados Unidos.

Além do mais, nota-se que esse projeto se fortaleceu nos anos 1990 com o debate da reforma gerencial do Estado e o desenvolvimento da administração pública gerencial. Diante da crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e ao autoritarismo do Estado brasileiro emergiu um consenso político de caráter liberal, articulado pela aliança social-liberal que levou o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) ao poder (DE PAULA, 2005).

Assim, foi durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), do PSDB, que o chamado **projeto neoliberal** foi colocado em prática.

Durante o governo de FHC, Luiz Carlos Bresser-Pereira foi indicado para dirigir o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e foi o principal responsável por concretizar a visão gerencialista no Brasil.

Nesse momento, nos interessa afirmar que **ambas as vertentes dos dois projetos mencionados se dizem portadoras de um novo modelo de gestão pública e pregam a busca da ampliação da democracia, ou seja, a concretização da participação social**. Mas a realidade que se mostrou para os brasileiros não agradou a grande maioria.

Segundo De Paula (2005, p.37), no que se refere à **abordagem gerencial**, “ocorreu um desapontamento em relação aos indicadores de crescimento econômico e progresso social obtidos, bem como, não se concretizou a ampliação da democracia”. Já no tocante à **abordagem societal**, com a vitória do ex-

presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, levando ao poder uma coalizão que agrega setores populares, partidos de esquerda e centro-esquerda, bem como setores do empresariado nacional, uma nova esperança apontou para os defensores do modelo de “administração pública societal”. No entanto, o que se observou no governo Lula e também no primeiro governo de Dilma Rousseff (2011 a 2014), apesar das proclamadas políticas sociais diferenciadas, foi uma continuidade das práticas gerencialistas em muitos campos.

Na realidade, o que diferencia as duas abordagens é que na “societal” não existe uma frente política certa ou partido político único e fiel, nem objetivos claros e específicos como àqueles que foram empregados na implantação da “administração pública gerencial”. Explicamos melhor: durante a década da implantação da reforma gerencial do Estado brasileiro não havia no cenário político uma visão unânime de reforma, pois além da “nova administração”, havia também os movimentos sociais, que objetivavam articular o Estado e a sociedade, ou seja, a democracia representativa e a participativa. Havia, dessa forma, a noção de “administração pública societal”, mas não havia uma representação política no poder central para implementá-la, ao contrário da “administração pública gerencial” que foi efetivamente executada.

Interessante colocarmos aqui também a visão de Dagnino (2004, p. 142), que entende existir uma “confluência perversa” entre esses dois projetos, pois apesar de politicamente apontarem “para direções opostas”, ambos levantam como bandeira uma sociedade civil ativa e propositiva, ou seja, os dois projetos usam como referência a participação, a sociedade civil, a cidadania e a democracia, no entanto, possuem significados diversos, configurando o que Dagnino (2004, p. 143) chamou de “crise discursiva: a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos”.

Dagnino (2004) alerta para a questão da disputa política, afirmando existir uma “crise discursiva” na construção democrática brasileira. Tal crise advém, nas palavras da autora, de uma “confluência perversa” entre o **projeto neoliberal** que se instalou nas últimas décadas e o **projeto democratizante** da década de 1980. Essa crise é marcada pela “disputa político-cultural entre esses dois projetos e pelos deslocamentos de sentido que ela opera em três noções – sociedade civil, participação e cidadania” (DAGNINO, 2004).

Essas três noções (*sociedade civil, participação e cidadania*) possuem

estreita relação entre si e são elementos primordiais para o entendimento do que seja essa “confluência perversa”.

No **projeto redemocratizante** a sociedade civil desempenha um papel fundamental na participação e no exercício da cidadania; já no **projeto neoliberal**, acaba havendo uma desvirtuação da atuação da sociedade civil, quando, por exemplo, ocorreu o crescimento acelerado e estimulado pelo governo das Organizações Não-Governamentais (ONGs), da emergência do chamado “terceiro setor”⁸ e da “marginalização” dos movimentos sociais, provocando uma identificação forçada entre “sociedade civil” e ONGs.

É exatamente essa relação entre Estado e ONGs, advinda do **projeto neoliberal**, que ajuda a demonstrar a “confluência perversa” propagada por Evelina Dagnino, pois as ONGs “são frequentemente vistas como parceiros ideais pelos setores do Estado empenhados na transferência de suas responsabilidades para o âmbito da sociedade civil” (DAGNINO, 2004, p. 149).

Essa redefinição da sociedade civil tem implicações sérias no que se refere à questão da sua representação/representatividade, pois acaba havendo um equívoco no entendimento da representatividade tanto por parte do Estado quanto por parte de atores da sociedade civil, pois passaram a enxergar as ONGs como sociedade civil, aliás, as próprias ONGs, passaram também a se ver como “representantes da sociedade civil”.

Assim, hodiernamente podemos considerar que a sociedade civil praticamente virou o terceiro setor (função social), este, por sua vez, pressupõe a existência de mais dois setores, sendo o primeiro e o segundo setores, respectivamente, o Estado (função política) e o mercado (função econômica) (DAGNINO, 2004, p. 8).

Nesse contexto, a noção de participação também é redefinida, advindo uma perspectiva privatista e individualista, emergindo a “participação solidária”, o trabalho voluntário, ou seja, é o Estado do **projeto neoliberal**, transferindo para os indivíduos e empresas a responsabilidade social, deixando para trás o significado político e coletivo da participação, na medida em que essas novas definições dispensam os espaços públicos de debates.

Dagnino também ressalta que as redefinições neoliberais de cidadania,

^{8 8} O *terceiro setor* consiste em iniciativas privadas de utilidade pública originadas da sociedade civil.

[...] em primeiro lugar, [...] reduzem o significado coletivo da redefinição de cidadania anteriormente empreendida pelos movimentos sociais a um entendimento estritamente individualista dessa noção. Segundo, se estabelece uma sedutora conexão entre cidadania e mercado. Tornar-se cidadão passa a significar a integração individual ao mercado, como consumidor e como produtor (DAGNINO, 2004, p. 155).

Dessa forma, a sociedade civil passa a assumir responsabilidades antes consideradas do Estado e deixa de refletir e opinar sobre decisões relacionadas à formulação de políticas públicas. Tal fenômeno não é positivo para a participação social, pois a conquista da “nova cidadania” que começou a ser formulada pelos movimentos sociais ao longo da década de 80, pressupõe o direito de participar diretamente das decisões políticas, como cidadãos ativos e não apenas ter seus direitos limitados a uma aquisição formal e legal.

Outro ponto importante a ser considerado no **projeto neoliberal** é a falta de qualquer referência a direitos coletivos e/ou difusos ou ao debate político sobre as causas da pobreza e da desigualdade. Não existe o efetivo combate a pobreza, pois estão sendo transformadas em causas retiradas da arena pública e do seu domínio próprio, que é o da justiça, da igualdade e da cidadania, transformando-se numa questão simplesmente técnica e filantrópica. O “perverso” disso tudo é que o encolhimento das responsabilidades sociais do Estado também se junta à redução do espaço da política e da democracia.

Assim, atualmente, o processo de construção democrática enfrenta dilemas e limites, principalmente originados dessa “confluência perversa”. O **projeto redemocratizante** certamente abarca mais apropriadamente a essência da participação social do que o **projeto neoliberal**, pois, naquele projeto de abordagem societal, figura o real pensamento de que os cidadãos precisam participar da própria definição do sistema político no qual pertencem. Além disso, a sociedade civil desempenha um papel fundamental na participação e no exercício da cidadania. Ao contrário do neoliberal, no qual, como já mencionado, acaba havendo uma desvirtuação da atuação da sociedade civil.

No entanto, é forçoso admitir que, não obstante os grandes avanços desde 1980, a chamada transição democrática, período em que se seguiu a ditadura militar, ainda se tem uma espécie de apatia de movimento estanque quanto à efetivação da participação social. Por isso, precisamos resgatar a “nova cidadania”,

o **projeto redemocratizante** impulsionado pelos movimentos sociais com a absorção da sociedade brasileira. Para isso, temos que aproveitar as conquistas já absorvidas e enfrentar a aparente homogeneidade do discurso entre os dois projetos e separar as diferentes perspectivas da participação social aplicadas em cada projeto.

2.1.5 Marco Regulatório e Trajetória Institucional da Participação Social

Por estarmos neste item 2.1 abordando o tema participação social e seus corolários, relevante também expormos o seu **marco regulatório** e a sua **trajetória institucional**.

Entendemos que o principal marco legal da *participação social* é o **art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988**, senão vejamos:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – **a cidadania**;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – **o pluralismo político**.

Parágrafo único. **Todo o poder emana do povo, que o exerce por meios de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição** (grifo nosso).

Apesar do artigo transcrito não falar diretamente da participação social é dele que podemos extrair os fundamentos daquela. Isso acontece porque foi opção do constituinte considerar o Brasil como um Estado Democrático de Direito, ou seja, é a vontade geral popular, em última análise, que define os interesses públicos, que deverão ser atendidos pela ação do Estado. Além do mais, o **art. 1º da CF/88** dispõe que a cidadania e o pluralismo político são fundamentos da República Federativa do Brasil, assegurando, dessa forma, a realização da democracia participativa e por consequência da participação social. Nesse sentido, dispõe Moreira Neto:

O princípio da participação pública consiste na concretização do pluralismo político, bem como é expressão do direito de cidadania e de consciência social. Essas duas diretrizes, previstas como fundamento da República Federativa do Brasil, asseguram a realização da democracia, ou seja, o povo não apenas decide “quem os governa, mas como querem ser governados”. (MOREIRA NETO, 2000, p.274, grifo nosso).

No que se refere à participação social na regulação, além do art. 1º, outros dispositivos da CF/88 e outros tipos de normas preveem a participação direta da sociedade, que são: **art. 37, § 3º da CF/88; Lei nº 8.987/95** (*dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências*) e o **Projeto de Lei Federal 3.337/04** (*dispõe sobre a gestão, a organização e controle social e dá outras providências*).

No tocante à **trajetória da participação social**, apesar do marco temporal inicial do nosso estudo ser o ano de 2010, optamos por abordar a trajetória a partir dos anos de 1970, por acreditarmos ser essa década um momento em que os movimentos sociais começaram a ter maior e real repercussão.

A partir dos anos de 1970 e com mais ênfase nos anos 1990, ao analisarmos o Brasil economicamente a nível mundial, constatamos que o País se submeteu a algumas exigências do primeiro mundo, adotando e fortalecendo as práticas neoliberais.

O desdobramento desse processo vai colocar o Brasil como uma fonte de ofertas de ganhos financeiros ao capital externo, cristalizando a dependência econômica.

Por outro lado, vislumbrando a questão social no período que se inicia no final dos anos 1970, período das transições democráticas, novos atores entraram em cena. Diante dos visíveis desequilíbrios sociais, vieram à tona movimentos sociais populares urbanos reivindicatórios de bens, serviços públicos, terras e moradias, assim como os chamados novos movimentos sociais, em busca da concretização dos direitos sociais e culturais modernos: raça, gênero, sexo, qualidade de vida, meio ambiente, segurança, direitos humanos, etc.

Não se tratava mais apenas de lutas concentradas nos sindicatos ou nos partidos políticos: ampliaram-se historicamente os atores em luta por uma sociedade mais justa. Ocorreu, assim, uma expansão e pluralização dos grupos organizados que resultaram na criação de movimentos, associações, instituições e Organizações Não Governamentais (ONGs).

Sobre as lutas sociais, a pesquisadora Carvalho reflete sobre o assunto: “A dinâmica contraditória da civilização do capital, esta desconstrução e destituição de direitos, a comprometer condições básicas de reprodução do metabolismo social, têm gestado o seu oposto: lutas pela afirmação de direitos” (CARVALHO, 2010, p.

172).

A partir de 1985, diante da saída oficial dos militares do poder, começa a se alterar o significado atribuído à sociedade civil e a ocorrer a progressiva abertura de canais de participação e de representação política.

Assim, ao longo dos anos 1990, o campo da sociedade civil se ampliou. A **cidadania** foi incorporada aos discursos oficiais e direcionada ao conceito de participação civil, de exercício da civilidade, de responsabilidade do cidadão que têm direitos e obrigações.

Nesse sentido, em um momento de crise do Estado no decorrer das décadas de 1980 e 1990, com o agravamento da questão social em função da pobreza e da miséria alastradas no País, somando-se a luta pela democracia do Estado e da sociedade, bem como em meio às marcas da ação expansiva do capitalismo e às lutas emancipatórias de movimentos sociais, novas tendências emergem no sentido de mudanças nos delineamentos das políticas públicas, impondo-se a **democratização participativa**, já prevista formalmente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88).

O cenário político da década de 90 introduz inflexões importantes nos movimentos relacionados à participação de segmentos organizados da sociedade civil na formulação, gestão e controle social das políticas públicas. Vai ganhando força a ideia de constituição de espaços públicos, que possibilitem a participação dos novos sujeitos sociais.

A Carta Magna de 1988 foi uma grande vitória em termos de definições de princípios e direitos. A começar pela sua própria estrutura, colocando como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e o pluralismo político, além de prever em seu art. 3º, relevantes objetivos fundamentais.

É importante salientar que, embora os anos 1980 sejam um período de aprofundamento das desigualdades sociais, é simultâneo e contraditoriamente palco de avanços democráticos dos mais significativos na história política brasileira.

Lutas foram travadas na Constituinte em torno da definição de novos processos e regras políticas capazes de redefinir as relações do Estado com a sociedade, no sentido de criar uma nova normatização da democracia.

Conquistou-se na CF/88 a previsão de instrumentos de democracia direta como plebiscito e referendo, bem como projetos de iniciativa popular e Conselhos

Gestores foram instituídos como mecanismos de ampliação da participação popular nas decisões políticas.

Adentrando na especificidade do nosso tema, registramos que em meados da década de 1990, nesse contexto de avanços e retrocessos, iniciam-se as privatizações, consequência da política neoliberal. Assim, como forma de controle estatal sobre os serviços públicos não mais prestados pelo Estado em face da transferência para empresas privadas por meio de concessões ou permissões, emergem as agências reguladoras.

2.2 Agências Reguladoras

2.2.1 Estudo Comparativo das Agências Reguladoras

Antes de começarmos a falar especificamente sobre as agências reguladoras do Brasil é salutar abordarmos as agências sob a ótica do estudo comparativo, pois, quanto mais conhecemos, principalmente seu nascedouro, mais fácil se torna o entendimento do objeto estudado.

A criação de entidades independentes do Poder Executivo não é um fenômeno exclusivo do Brasil. Muitos outros países, inclusive em momento anterior, adotaram o modelo organizacional regulatório para abarcar setores sensíveis da vida social, mormente certos setores da economia.

Historicamente a Inglaterra medieval pode ser vista como a responsável pela origem dos órgãos reguladores, quando, por exemplo, as autoridades inglesas se preocupavam em obrigar que os *common calling* (profissionais que ofereciam seus serviços às comunidades, mediante remuneração) prestassem seus ofícios tabelando os preços.

Todavia, uma boa parcela dos autores alude que a criação das agências reguladoras como representantes do Estado adveio de um específico processo histórico, que teve início no século XIX, durante a Revolução Industrial na Inglaterra, e desencadeou para diversos países, especialmente para os Estados Unidos (EUA), pois este país é, indubitavelmente, o grande precursor da intervenção da regulação na atividade econômica. (LEHFELD, 2008, p.133; MASTRANGELO, 2005, p. 25).

O certo é que nos nossos estudos não detectamos uma definição precisa do país que realmente criou a primeira agência reguladora. No entanto, os autores

dividem-se: uns colocam que a origem foi da Inglaterra; outros afirmam que a primeira agência reguladora independente foi a *Interstate Commerce Commission*, criada nos Estados Unidos da América do Norte (EUA) em 1887, para regulamentar os serviços interestaduais de transporte ferroviário (ARAGÃO, 2003, p. 229).

A nossa opinião no tocante à origem das agências reguladoras é a de que, mesmo considerando a relevância da *common law* desenvolvida ao longo do tempo na Inglaterra para a criação das *agencies*, os EUA foram o país em que, realmente, essas instituições autônomas se tornaram órgãos da Administração Pública, pois se fizermos uma comparação com o entendimento hodierno, as agências estadunidenses foram as primeiras a atuarem sob o verdadeiro sentido da regulação.

De qualquer forma é notório que tanto os EUA como a Inglaterra exerceram influência nos demais países que abarcaram a ideia dos órgãos reguladores. Por isso, nos próximos tópicos trataremos um pouco da realidade histórica e regulatória dessas instituições nos EUA e na Europa.

2.2.2 Um pouco sobre as Agências Reguladoras dos Estados Unidos

É inegável a relevância do estudo das agências reguladoras adotadas pelos Estados Unidos, pois somos do entendimento de que aquele país foi o primeiro a adotar este modelo organizativo nos termos mais próximos do que é hoje. Outros países como França, Itália, Espanha, Argentina e Brasil, em face das circunstâncias político-econômicas, também as adotaram, porém, em momento posterior.

Os EUA, desde o princípio, tiveram uma perspectiva liberal e não-estatizante bastante forte, enquanto que a América Latina e a Europa se viram ao longo do século XX envolvidos em políticas estatizantes. A adoção de políticas estatizantes não era propícia à criação de órgãos reguladores independentes, pois os serviços públicos já eram prestados pelo próprio Estado ou por empresas do Poder Público, ao contrário do ambiente político dos EUA que favorecia a existência de órgãos reguladores (ARAGÃO, 2003, p.227).

Não obstante alguns pontos de vistas diferentes, concordamos com a opinião de Mastrangelo (2005), na qual sugere que as primeiras agências reguladoras surgiram nos anos de 1839 e 1844, nos EUA, no qual se criaram as *ICC*

- *Interstate Commerce Commission e a FTC – Federal Trade Commission*, ambas destinadas a controlar condutas anticompetitivas de empresas monopolistas (MASTRANGELO, 2005, p. 25).

Ainda podemos citar o posicionamento de Lehfeld (2008), no qual diz que o modelo norte-americano de regulação se deu em 1887, como uma resposta aos conflitos que se travaram entre as empresas de transporte ferroviário, as quais estabeleciam tarifas excessivas, já que o sistema econômico capitalista do país permitia e os fazendeiros do oeste norte-americano pressionaram as assembleias estaduais para legislar sobre o tema.

Em momento posterior, por volta de 1929, o capitalismo dos EUA entrou em crise. O mercado não conseguiu dar vazão aos anseios da sociedade, havendo um aprofundamento das desigualdades econômicas e sociais.

Em 1933, Franklin Delano Roosevelt assumiu a presidência dos Estados Unidos e, com base no pensamento do economista inglês John Maynard Keynes, implementou mudanças drásticas no modo de atuação do Estado na economia: era o chamado *New Deal*, política responsável por reformas econômicas e sociais que implicaram no reconhecimento dos direitos sociais e maior controle do Estado sobre a economia. Reportando ao assunto, Martins (2010) dispõe:

Além do incremento dos direitos sociais, o *New Deal* propunha a mitigação do princípio institucional da tripartição do poder e do mecanismo de controle recíproco por meio de freios e contrapesos. É que esse sistema impedia o governo de agir e reagir rapidamente diante das flutuações do mercado livre, irracional e desregulado. A ferramenta para tanto foi, precisamente, a agência reguladora (MARTINS, 2010, p. 94).

Assim, foram criadas inúmeras agências destinadas à alteração na economia que tinham como principal característica a independência, seja política, financeira, administrativa, normativa ou decisória. Tais qualidades proporcionavam às agências a neutralidade indispensável para um bom funcionamento do modelo regulatório (MARTINS, 2010).

Entre 1945 e 1965, as agências estadunidenses foram fortalecidas pela “edição de uma lei geral de procedimento administrativo (*APA – Administrative Procedural Act*), que trouxe uma uniformidade no processo de tomada de decisões pelas agências, conferindo-lhes maior legitimidade” (LEHFELD, 2008, p. 141).

No entanto, não podemos deixar de registrar o que ocorreu por volta de

1985. O sistema regulatório foi atingido pelo problema da captura das agências reguladoras pelos agentes econômicos regulados, ou seja, os agentes privados dotados de poder econômico acabavam influenciando os órgãos reguladores, prejudicando principalmente os consumidores. Por isso, o processo teve que assumir nova roupagem. Naquela oportunidade, os EUA adotaram um modelo regulatório realmente independente e com controles externos adequados, exarcebando o controle da legalidade dos atos normativos das agências por parte do judiciário (MASTRANGELO, 2005).

2.2.3 Um pouco sobre as Agências Reguladoras da Europa

Ao analisarmos a história regulatória, concluímos que já existiam na Europa, antes mesmo das agências reguladoras estadunidenses, órgãos com essências semelhantes às agências reguladoras de hoje.

Ao nos referirmos à regulação europeia, relevante salientar que os países adotantes do modelo regulatório possuem peculiaridades, sendo, portanto, inviável, tratar a regulação como se fosse única.

Historicamente, nos EUA, o Estado não detém a titularidade da prestação de uma dada atividade econômica, reservando-se esse papel para as empresas privadas. As atividades econômicas daquele país sempre foram executadas por particulares e a regulação foi se instaurando gradativamente pelo Poder Público (MASTRANGELO, 2005, p. 26).

Por outro lado, na Europa, especialmente na França, os serviços públicos sempre foram prestados pelo Estado. Dessa forma, a criação das “autoridades independentes”, como eram chamadas as primeiras instituições que tinham semelhança com as agências reguladoras, decorreram de problemas da intervenção do Estado e em face dos crescentes litígios entre o interesse público e os interesses dos particulares, como quando foi criada em 1978 a *Commission Nationale de L’Informatique et des Libertés* (MOTTA, 2003, p. 76).

Na realidade, porém, a Europa, especificamente, a Inglaterra, já possuía desde o início do século XIX, as “autoridades independentes”, pois naquele país “cada vez que se editava lei para dar conta de determinado interesse público, era concomitantemente criado um órgão para implementá-la” (MASTRANGELO, 2005,

p. 27). No entanto, na Inglaterra, as agências reguladoras semelhantes ao formato de hoje só surgiram mesmo por conta do processo de desnacionalização e desregulação empreendido no Governo Margaret Thatcher.

Interessante registrar também uma peculiaridade das instituições regulatórias da França e da Espanha, pois suas funções não se restringiam à regulação de setores econômicos ou de serviços públicos delegados. Nos citados países também introduziram “autoridades administrativas independentes” que se dedicavam à proteção de direitos fundamentais e de proteção dos cidadãos frente ao Poder Público (MASTRANGELO, 2005, p. 28).

Nos Estados Unidos, grande parte da reforma da administração pública federal ocorreu na década de 1930 (New Deal), ou seja, as agências reguladoras não eram novidade à época das reformas liberalizantes promovidas por Reagan.

Já na Europa, ocorreu em praticamente todos os países de forma contrária, pois as duas frentes de reforma foram simultâneas, ou seja, “a liberalização econômica foi acompanhada – e em boa medida precedida – do imperativo de construção do aparato regulador” (MATTOS, 2006, p.13).

2.2.4 A Inspiração do Modelo Regulatório Brasileiro

Não existe unanimidade entre os autores no que se refere ao modelo regulatório que inspirou o Brasil. Mattos *et al.* (2006) colocam que

As reformas institucionais implementadas no Brasil ocorreram em um contexto de transformações mundiais da relação entre Estado e mercados iniciadas com a desregulação e a liberalização da economia promovidas nos Estados Unidos pelo Governo Reagan, seguidas por profundas reformas implementadas no Reino Unido pelo Governo Thatcher na década de 1980, incluídas as privatizações de empresas estatais (MATTOS, 2006, p.11).

É inegável que a base da referida reforma foi a redução do tamanho do Estado e a privatização foi o principal instrumento de concretização, ou seja, o Estado passou a se responsabilizar apenas pelos serviços essenciais e os demais serviços (não absorvidos pelo mercado) foram privatizados. No entanto, o processo de privatizações foi variado: para alguns foi apenas liberalizante; para outros, a liberalização foi seguida de regulação.

Nos Estados Unidos o auge das agências reguladoras se deu na década

de 1930, durante o New Deal. Assim, as agências estadunidenses não eram novidade quando ocorreram as reformas liberalizantes promovidas por Reagan. Já na Europa, o surgimento das agências se deu em um contexto de liberalização econômica.

Tendo em vista a forma em que se deu a regulação nos Estados Unidos, pode-se considerar que muitas de suas características influenciaram a instituição das agências reguladoras no Brasil; no entanto, é inegável que as reformas na Europa se deram em um contexto mais parecido com o brasileiro, já que as agências emergiram necessariamente de reformas liberalizantes.

No tocante à Reforma da Década de 1990 ocorrida no Brasil no governo de Fernando Henrique, alavancada principalmente pelo Ministro Luis Carlos Bresser Pereira, pode-se dizer que as metas traçadas pelo Programa Nacional de Desestatização da Lei Federal nº 8031, de 12.04.1990, tiveram semelhanças com as metas do processo britânico. Por outro lado, relevante registrar que o próprio modelo regulatório britânico, de alguma forma, se inspirou na experiência dos Estados Unidos.

Dessa forma, concluímos que a ideia pioneira das agências, como posta na atualidade, foi estadunidense e o Brasil em muito se inspirou nesse modelo, não obstante, terem sido criadas dentro de um contexto semelhante ao da Europa, ou seja, em meio a reformas liberalizantes.

2.2.5 A Reforma do Estado da Década de 1990 e as Agências Reguladoras no Brasil (Estrutura Administrativa e Conceito)

O Estado Brasileiro passou por diversas fases e tipos de intervenção do Estado na economia. No século XIX acreditava-se que o Estado não deveria intervir no mercado, restando apenas cuidar dos direitos ditos humanos (Estado Liberal).

Porém, diante da grande crise dos anos de 1930 em função do funcionamento do mercado, o Estado muda de postura e passa a intervir, impulsionando benefícios sociais na tentativa de evitar a continuidade do individualismo puro, reconhecendo-se o papel do Estado no plano econômico e social.

E assim surge o Estado Social, que no século XX procurou proteger os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico. Concomitantemente,

emergiram os movimentos nacionalistas, que provocaram a criação de várias empresas estatais monopolistas voltadas para a prestação de serviços públicos considerados essenciais para a população, o que, a princípio, dispensava qualquer regulação ou fiscalização, intensificando-se, dessa forma, a intervenção do Estado na economia (MENEZELLO, 2001).

Todavia, como já comentamos no item 2.1.4 ao abordarmos a “administração pública gerencial”, a partir dos anos de 1970 e mais intensamente nas décadas de 1980 e 1990, existiu um movimento internacional de reforma do aparelho do Estado iniciado na Europa e nos Estados Unidos, principalmente durante os governos de Margareth Thatcher e de Ronald Reagan. Nessa época, o Brasil também estava inserido na chamada crise de governabilidade e credibilidade, que atingiu os Estados da América Latina.

Assim, a partir dos anos 70, diante do crescimento distorcido e do processo de globalização, resultando na redução das taxas de crescimento econômico, na elevação das taxas de desemprego e no aumento das taxas de inflação, evidenciou-se o esgotamento do modelo intervencionista, emergindo o pensamento de que o **Estado Prestador** deveria se retirar para dar lugar ao **Estado Regulador**.

O autor Moreira Neto contextualiza, com objetividade, as fases históricas da intervenção do Estado na economia, senão vejamos:

A fase do absolutismo, em que prevalecia o interesse do rei, caracterizando a administração regaliana. A fase do estatismo, em que passou a prevalecer o interesse do Estado, caracterizando a administração burocrática. A fase da democracia, ascendendo como prevalecente o interesse da sociedade, caracterizando a etapa da administração gerencial (MOREIRA NETO, 2000, p. 17)

A última fase apontada por Moreira Neto (2000) é a fase que interessa para nosso estudo, pois foi nessa fase que o Estado brasileiro começou a se comportar como Regulador ao se envolver no chamado processo de redemocratização voltado para o gerencialismo, intentando,

[...] reformar o Estado e construir um modelo de gestão pública capaz de torná-lo mais aberto às necessidades dos cidadãos brasileiros, mais voltado para o interesse público e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos (PAULA, 2005, p.38).

Nesse processo de redemocratização, como já referido, vislumbraram-se dois projetos políticos. Primeiro o que se constituiu no Brasil durante os anos 1990 no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), chamado “*administração pública gerencial*” e o segundo, foi o que se originou do ideal político das mobilizações sociais contra a ditadura e pela redemocratização do país, chamado “*administração pública societal*”. Os dois projetos levantavam como bandeiras uma nova administração pública e uma ampliação da democracia; por isso, ambos são considerados como parte do processo de redemocratização.

No item 2.1.4 já apresentamos considerações sobre os dois projetos; no entanto, como estamos tratando da Reforma do Estado da década de 1990, neste item teceremos novas considerações sobre o projeto da “*administração pública gerencial*”, também conhecido como **projeto neoliberal**, visto que a nossa principal intenção para este momento é abordar a inserção das agências reguladoras no Brasil.

O movimento a favor da “*administração pública gerencial*” ganhou força nos anos 1990 com o debate da reforma gerencial do Estado, principalmente após as recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos.

Luiz Carlos Bresser Pereira, ex-ministro do Governo Federal indicado pelo ex-presidente FHC a dirigir o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), foi figura essencial para a ideia do gerencialismo no governo brasileiro, pois manifestou grande interesse em inserir o modelo gerencial ao contexto nacional.

Para Bresser Pereira, diante da ineficiência e incapacidade do Estado Social de atender com qualidade as demandas do cidadão, tornou-se necessária sua substituição por uma **administração pública gerencial**, ou seja,

[...] transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento (BRESSER PEREIRA, 1998, nº 45, p. 98).

Bresser-Pereira (1998) pregava que a reforma faria a reorganização do aparelho estatal e fortaleceria seu núcleo estratégico, além de transformar o modelo de administração pública. Assim, em síntese, o autor considerava que a reforma do Estado dos anos 90 deveria conter quatro componentes básicos:

- a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e “publicização” (este último processo implicando a transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);
- a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país em nível internacional;
- o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; e finalmente,
- o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta (BRESSER PEREIRA, 1998, p.98).

Como consequência do seu pensamento, Bresser Pereira, sendo Ministro do governo de FHC, em janeiro de 1995, apresentou o Plano Diretor da Reforma do Estado, dividindo as atividades estatais em dois tipos:

- as *atividades exclusivas* do Estado: a legislação, a **regulação**, a **fiscalização**, o fomento e a formulação de políticas públicas;
- as *atividades não exclusivas* do Estado: os serviços de caráter competitivo e as atividades auxiliares ou de apoio (DE PAULA, 2005, p. 38, grifo nosso).

Com esse Plano Diretor e com a referida Reforma, Bresser-Pereira (1998) acreditava que, além de se reorganizar o aparelho estatal e fortalecer seu núcleo estratégico, serviria também para transformar o modelo da administração pública existente na época.

No entanto, para que a reforma pudesse se concretizar, o ordenamento jurídico brasileiro precisava se adequar. A previsão do art. 174 da Constituição Federal de 1988 já foi um apoio salutar, pois prevê que o Estado tem a função de *agente normativo – agente regulador e fiscalizador da atividade econômica*. Mas, a existência do referido artigo não era suficiente. Então, o Poder Executivo Federal enviou para o Congresso Nacional projeto de lei criando novos entes públicos denominados **agências reguladoras** com a finalidade precípua de atuar sobre alguns setores da economia, notadamente, para efeito deste estudo, os prestadores de serviços públicos.

Desse modo, pode-se dizer que a referida reforma foi um processo de “redução do tamanho do Estado”, envolvendo a delimitação de sua abrangência institucional e a redefinição de seu papel.

No entanto, apesar da evidente tendência à redução do Estado, as reformas econômicas orientadas para o mercado - reformas que os chamados neoliberais, a princípio, imaginaram que teriam como resultado o Estado Mínimo – não resultou na concretização da total não intervenção do Estado, pois, já nos anos 90, revelou-se inviável, tanto é que o já mencionado art. 174 da Carta Magna de 1988 não propôs a total redução do Estado, mas sim novas funções, quais sejam: normatizar, fiscalizar e regular, colocando, portanto, a regulação como figura central na administração pública.

A regulação, considerada *atividade exclusiva* do Estado, nessa tendência histórica de se adotar um novo padrão de atuação, ganhou, assim, importância (MENEZELLO, 2002, p. 56).

Carrol define a regulação, nos seguintes termos:

Por regulação entende-se uma série de expedientes que visam a assegurar que o desempenho por agentes privados de atividades julgadas relevantes para a sociedade atenda a critérios globais de sustentabilidade econômica e social. Assim, a regulação visa a evitar que agentes econômicos atraídos por tais áreas de atividade se orientem exclusivamente para sua sustentabilidade financeira, como seria natural a agentes privados atuando livremente no mercado (CARROL, 1993 *apud* AVILA; SILVA JÚNIOR, 2000, p.30).

Não podemos deixar de registrar, no entanto, que antes de 1990 o Estado brasileiro instituiu autarquias para administrar os serviços públicos e, no momento posterior, de maior intervencionismo na economia, criou empresas públicas e as sociedades de economia mista (empresas estatais) para desenvolver e explorar essas atividades, o que, a princípio, dispensava qualquer regulação ou fiscalização. Também, embora submetidas a regimes jurídicos específicos, já existiam algumas instituições públicas brasileiras que vinham executando funções semelhantes aos entes reguladores, antes mesmo de 1990. Porém, nenhuma delas tinha ou têm independência frente ao Poder Executivo, como é a proposta das agências reguladoras atuais. Como exemplo dessas instituições, podemos citar o *Banco Central do Brasil* (Lei nº 4.595/64), o *Conselho Monetário Nacional* (Lei nº 4.595/64), a *Comissão de Valores Mobiliários* (Lei nº 6.385/76) e o *Conselho Administrativo de*

Defesa Econômica – CADE (Lei nº 8.884/94, lei que o considerou uma autarquia) (MASTRANGELO, 2005, p. 29-30).

Não obstante, só podemos considerar formalmente existente a regulação no Brasil após a **Reforma do Estado da década de 1990**, que previu a criação das agências reguladoras para a execução descentralizada de ações de regulação e até mesmo para conseguir dar conta da intensa parceria com o mercado que se pretendia.

É inegável que a referida reforma foi promovida por um conjunto de iniciativas do governo de Fernando Henrique com duas frentes principais: transformar a realidade da atuação do Estado brasileiro na economia e mexer com o funcionamento da administração pública.

Para transformar a atuação do Estado na economia entenderam que as ações necessárias seriam aquelas que objetivavam transferir ao setor privado a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos até então ofertados pelo Estado.

As agências reguladoras no Brasil foram criadas, como podemos constatar, em um contexto de desestatização e desregulamentação; porém, isso não quer dizer que sejam, por essência, um instrumento de desregulação ou da desestatização, mesmo porque este modelo organizativo destina-se a regular não somente serviços públicos privatizados, mas atividades que, em geral, sejam relevantes para a sociedade. No entanto, no Brasil, a ênfase foi dada às agências reguladoras de atividades econômicas.

No tocante à **estrutura administrativa** das agências, a novidade mais importante é a **independência das agências** assegurada pela garantia de mandato fixo, com impossibilidade de exoneração *ad nutum* concedida aos seus dirigentes, e pela **autonomia administrativa de seus atos decisórios**, ou seja, sem subordinação hierárquica ao Poder Central. Além disso, para possuírem personalidade jurídica de direito público, ou seja, para exercerem a fiscalização, aplicar penalidades, impor normas constrictivas de atividades dos particulares, etc., as agências reguladoras devem se revestir da forma de *autarquia*. Alexandre Santos de Aragão coloca:

[...] as agências reguladoras são autarquias de regime especial tanto formal (as respectivas leis instituidoras as denominam como tal) como material (são asseguradas diversas prerrogativas que aumentam consideravelmente

a sua autonomia em comparação com as demais autarquias, em especial a vedação de exoneração *ad nutum* dos membros do seu colegiado dirigente, nomeados por prazo determinado (ARAGÃO, 2003, p.274).

Portanto, o que prevaleceu após a **Reforma do Estado da década de 1990** foi a liberação da execução dos serviços públicos para empresas privadas; no entanto, sob a regulação de autarquias especiais, a fim de ordenar complementarmente a atuação dos particulares na execução das delegações ou outorgas realizadas pelo Poder Público.

No que se refere ao **conceito**, Marçal Justen Filho (2002) define a agência reguladora como:

[...] autarquia especial, criada por lei para intervenção estatal no domínio econômico, dotada de competência para regulamentação de setor específico, inclusive com poderes de natureza regulamentar e para arbitramento de conflitos entre particulares, e sujeita a regime jurídico que assegure sua autonomia em face da Administração direta (JUSTEN FILHO, 2002, p.344).

Assim, tal como posto no “site” da Arce, entendemos que as agências reguladoras devem ser instituídas como autarquias especiais, com personalidade jurídica de direito público, dotadas de autonomia orçamentária, financeira, funcional e administrativa e terem como missão precípua zelar pela eficiência econômica e técnica dos serviços públicos, propiciando aos seus usuários as condições de regularidade, continuidade, segurança, atualidade, participação, universalidade e modicidade tarifária dos serviços públicos por elas regulados.

2.2.6 Trajetória Institucional das Agências Reguladoras

Não obstante já termos abordado com detalhes a **administração pública gerencial** no item anterior, para compor melhor a trajetória institucional das agências reguladoras, nos parágrafos iniciais deste item, teceremos alguns comentários já mencionados.

Como já afirmamos, após a **Reforma do Estado da década de 1990** iniciam-se as **privatizações** e, como forma do Estado permanecer no “controle”, criam-se as **agências reguladoras** dos serviços públicos.

O modelo de Estado Intervencionista, adotado antes da onda das privatizações do governo de FHC, entrou em crise, ensejando um novo

redirecionamento do Poder Público.

As agências reguladoras surgiram durante o processo de ruptura do Estado Intervencionista, que se iniciou lentamente no Governo de **Fernando Collor de Mello**, por intermédio da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que instituiu o **Programa Nacional de Desestatização – PND**, responsável pela transferência das atividades tidas como indevidamente exploradas pelo Poder Público para a iniciativa privada.

No entanto, foi apenas no governo do presidente **Fernando Henrique Cardoso**, com o aperfeiçoamento do PND pela Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, e com a criação do MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, e implantação do Plano Diretor para reforma do aparelho do Estado, que as privatizações foram realmente efetivadas (RODRIGUES, 2011).

Interessante observar que, independentemente da consolidação das privatizações, antes das agências reguladoras “independentes” serem criadas, já haviam sido instituídos vários órgãos e entidades reguladores, tais como o Conselho Monetário Nacional – CMN, Banco Central do Brasil, o Instituto do Alcool e do Açúcar - IAA, o Instituto Brasileiro do Café – IBC e a Comissão de Valores Imobiliários – CVM.

Todavia, inegável que o processo de privatizações foi o principal impulsionador para a adoção do modelo de agências reguladoras no Brasil. O capital internacional era indispensável para a viabilidade das privatizações. No entanto, o ambiente econômico do País era incerto para os investidores mundiais, os riscos eram altos, a estabilidade era duvidosa. Dessa forma, pensou-se que os investidores internacionais, diante da criação das agências reguladoras, institutos já familiares, sentir-se-iam mais seguros para aplicar recursos no Brasil.

Realmente foi o que aconteceu em diversos países da América Latina. Dessa forma, o Brasil adotou uma política pública de privatização dos serviços públicos, a exemplo do que ocorreu com os serviços de energia elétrica e telecomunicações. Por consequência, surgiu a necessidade da regulação dos serviços públicos por órgãos que deveriam ser independentes e autônomos.

Nesse contexto, diante da transferência da execução dos serviços públicos para a iniciativa privada por meio de concessões ou permissões, para que o Estado não ficasse completamente alheio à prestação desses serviços, bem como para dar segurança aos investidores internacionais, optou-se pela criação das

agências reguladoras.

As agências reguladoras foram criadas com previsões legais de participação social, principalmente no que se refere à realização obrigatória das audiências e consultas públicas diante do seu poder normativo. No entanto, analisando-se sob o contexto histórico de sua criação, não obstante a sua natural essência democrática, vislumbramos que não foi este o principal motivo da sua instituição, já que a preocupação maior era viabilizar as privatizações. Não havia, portanto, uma ideia clara da função do controle social.

Interessante observar ainda que mesmo tendo sido adotado no Brasil um modelo de agências reguladoras semelhante ao modelo americano, enquanto que nos Estados Unidos as agências foram criadas com a finalidade de aumentar a participação do Estado na economia, em nosso País, aliás, na América Latina, as agências reguladoras foram criadas em função da diminuição da intervenção estatal na economia.

Na época da implementação das agências reguladoras uma nova ideia de mundo estava em ascensão: a globalização. É certo que, posteriormente, constatou-se que a globalização, apesar do “sucesso” em termos de comunicação, tecnologia da informação, livre trânsito de bens, serviços e mercadorias, também servia para que as economias ricas e desenvolvidas dominassem as economias menos favorecidas, acirrando as desigualdades sociais nos países dominados.

Todavia, o ordenamento jurídico brasileiro, em especial, a Carta Magna de 1988 não respaldava, no que se refere à regulação, a política econômica neoliberal. Ou seja, até meados dos anos de 1990, a Constituição não previa a existência de entes independentes reguladores de serviços públicos concedidos ou de atividades econômicas de interesse nacional.

Para atender às novas orientações políticas de cunho neoliberais arquitetou-se uma reforma Constitucional, a qual se concentrou no Título VII da Constituição – “Da Ordem Econômica e Financeira”. Ainda dentro do processo neoliberalizante, foi introduzida a Emenda Constitucional nº 09, de 15.08.1995, que estabeleceu o regime legal dos serviços de telecomunicações e previu a criação de um órgão regulador para o setor.

A aludida Emenda Constitucional alterou o inciso XI, do art. 21, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), nos seguintes termos:

Art. 21 – Compete a União:

.....

XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais.

A mudança constitucional foi o primeiro passo para a criação das agências reguladoras, de forma que a primeira agência federal instituída foi a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL. Nos anos seguintes vieram agências reguladoras em várias outras searas de atuação.

Relevante salientar que os estados da federação não ficaram fora desse movimento. No caso do Ceará, por exemplo, sob o comando do ex-governador **Tasso Jereissati**, seguindo a mesma linha do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, em **30 de dezembro de 1997**, foi um dos primeiros a criar uma agência reguladora estadual, a Arce, como consequência da privatização da Companhia Energética do Ceará – Coelce.

Não obstante, até a mudança de Chefe do Poder Executivo Federal, no início do século XXI, do presidente Fernando Henrique Cardoso - cujo segundo mandato foi concluído em 2002, quando já haviam sido criadas nove agências reguladoras federais, para o presidente **Luis Inácio Lula da Silva**, em 2003 -, pouco se falava sobre as agências. No entanto, quando o novo Presidente da República Lula declarou em um dos seus pronunciamentos televisivos, ao se referir às agências, que “*o Brasil foi terceirizado*”, que “*as agências mandam no País* e que “*o modelo de funcionamento das agências deverá ser reavaliado...*”, as agências reguladoras passaram a pautar a agenda de debates políticos e jurídicos no País.

Parece-nos que essa desconfiança do então Presidente Lula para com as agências reguladoras era compartilhada com boa parte da sociedade, isso porque as agências reguladoras brasileiras surgiram após amplo processo de privatização ocorrido nos anos noventa. Tal fato provocou na sociedade o sentimento de que as agências eram instrumentos de legitimação daquela política econômica, taxada de neoliberal.

Entendemos que os governos que sucederam aos que já nos referimos, tanto a nível federal quanto estadual, não promoveram mudanças substanciais na questão das agências reguladoras. Após o governo Lula, as agências permaneceram atuando em meio a críticas e alguns reconhecimentos, tanto é que

nos governos de Dilma Rousseff, a nível federal, e Cid Gomes, a nível estadual, as agências reguladoras se mantiveram politicamente estáveis.

2.3 Participação Social x Agências Reguladoras

Após abordarmos separadamente a **participação social** e as **agências reguladoras**, pretendemos, neste item, demonstrar a ligação existente entre as duas categorias.

A sábia e já manjada expressão popular “*o poder emana do povo*” continua viva no imaginário da larga população brasileira, e esse poder deve ser exercido por meio de ferramentas respaldadas na Lei Magna do nosso País, como forma de legitimá-lo, entre as quais se situa o sufrágio universal e secreto, mas também outras tantas alternativas que vêm sendo desenvolvidas e que devem ser destacadas.

É precisamente nessas “alternativas” que devem ser articuladas no regime democrático que situamos o papel das agências reguladoras, propondo a reflexão de que tais órgãos aportam novos conteúdos e sentidos à democracia brasileira.

As agências traduzem uma singular descentralização da Administração Pública, pois possuem diferentes critérios de legitimação técnica e nelas emergem o importante papel de valorizar a participação social e a cidadania, principalmente, por meio de seus instrumentos de controle social.

Por outro lado, acreditamos que o Brasil atual permanece em uma crise de gestão pública com suas disfunções históricas, culturais e institucionais. O Poder Executivo - para nos ater apenas a esse poder - em todas as suas esferas e nas principais instâncias funciona muito aquém das expectativas legítimas do meio social, ou seja, a Administração Pública brasileira contém elevados índices de *déficit* de qualidade e eficiência. A falta de eficiência se configura na ruptura abrupta de políticas públicas, ineficiência crônica e sistêmica das instituições, falta de comprometimento com os interesses da população e prevalência dos interesses particulares, de partidos ou grupos.

Facilmente constatamos que a ausência de uma boa gestão pública provoca o enfraquecimento do regime democrático, tanto quanto a corrupção. O povo elege seus representantes para que estes façam uma gestão honesta e

eficiente, como disse García de Enterría (1998), o povo não escolhe, ou pelo menos não deveriam escolher representantes para dar-lhes um “cheque em branco” ou para que possam gerir de modo temerário ou desonesto a coisa pública, a coisa que pertence ao povo.

É notório e acreditamos unânime dentre os estudiosos que o povo não deve esgotar sua participação no voto; deve, ao contrário, permanecer controlando e participando, sob pena de haver *fraude na captação de sua vontade eleitoral*.

Mas, em todo esse drama da representação democrática no Brasil, onde entram as agências como alternativas democráticas da Administração Pública? Como as agências podem ser instrumentos de participação social?

Na realidade não é tão fácil fazer a ligação entre a democracia e as agências reguladoras. O que podemos afirmar é que por serem órgãos técnicos, por terem a potencialidade de possuírem suas ações fundamentadas racionalmente e um marco regulatório que privilegie a segurança jurídica e por emitirem decisões administrativas, as agências podem e devem ser instrumentos relevantes de aprimoramento da democracia.

É certo que, sendo parte do Estado, as agências não estão imunes a entrarem na fama da má gestão pública, não existindo, portanto, garantias do êxito da funcionalidade democrática das agências, mesmo porque dependem de estruturas humanas. No entanto, a valorização da técnica e dos critérios objetivos nas suas decisões pode impulsionar parte de uma cidadania capenga existente no país, já que é comum a priorização de demandas privadas em detrimento das necessidades públicas.

Após as privatizações, com a mudança do papel do Estado, no âmbito dos serviços públicos, já não prevalece a função de **prestador**, visto que foi repassada à particulares. Resta ao Estado, dessa forma, o encargo da regulação dos serviços delegados. Nesse sentido, cabe ao poder público se aparelhar e promover a qualidade dos serviços públicos.

Nessa perspectiva, a CF/88 determinou, entre outros comandos, ao poder público a *obrigação de manter serviço adequado* (art. 175, parágrafo único, IV). Já a Lei nº 8.987/95, que *dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal*, fixou a própria noção de serviço adequado (art. 6º, § 1º), referindo-se a obrigação do poder concedente de *zelar pela boa qualidade do serviço* (art. 29, VII), visto que é um

direito do usuário (art. 7, I) e, em contrapartida, um encargo da prestadora do serviço (art. 31, I).

Assim, para que os serviços públicos possam ter mais qualidade, é importante a participação direta da sociedade e as agências são instituições que detém potencialmente condições de serem verdadeiros instrumentos de participação social.

Todavia, ter potencial não significa dizer que as agências são instrumentos de participação. Daí a razão do nosso estudo: avaliar se, na prática, existe participação social, especialmente na Arce.

2.3.1 Participação Social no Contexto das Agências Reguladoras e sua Conexão com a Cidadania e com os Princípios da Dignidade da Pessoa Humana, da Solidariedade e da Universalidade.

Como já afirmamos, os órgãos reguladores têm como missão precípua zelar pela eficiência econômica, técnica e social dos serviços públicos e garantir aos seus usuários as condições de regularidade, continuidade, segurança, atualidade, participação, dignidade, universalidade e modicidade tarifária dos serviços por eles regula dos. Dessa forma, ocupam uma singular posição na administração pública, devendo provocar uma valorização da participação social.

A peculiaridade dessas instituições destaca-se principalmente em suas especiais autonomias administrativa e financeira, permitindo-lhes que possam agir com independência e imparcialidade.

A participação social das agências está prevista nas normas regentes e criadoras das mesmas, que possuem dispositivos impositores da sua obrigatoriedade. Dessa forma, enxergando-as sob o aspecto do controle social, cabem às agências: a) fortalecer a **cidadania** (art. 1º, II, da CF/88), propiciando a **participação social** dos cidadãos nos seus atos decisórios; b) promover a qualidade dos serviços públicos regulados, satisfazendo o princípio constitucional da **dignidade da pessoa humana** (art. 1º, III); c) interferir na agenda pública de forma a fomentar a **universalização** dos serviços públicos regulados, propiciando a concretização do **princípio da solidariedade**.

Nessa perspectiva, entendemos que a **dignidade**, a **cidadania** e a **solidariedade** são corolários da participação social, cabendo, assim, às agências

fomentar essa participação, uma vez que garantir a **dignidade da pessoa humana** significa também promover a **cidadania**, bem como propiciar a **universalidade** implica fomentar o princípio da **solidariedade**. Além do mais, para tais objetivos, nada mais lógico, legítimo e democrático que as principais funções desenvolvidas pelas agências sejam ancoradas pela participação social.

Dessa forma, para dar mais força ao aperfeiçoamento dos princípios constitucionais mencionados (**dignidade da pessoa humana, cidadania, solidariedade e participação social**), incumbem às agências reguladoras aprimorar as políticas públicas já existentes, bem como promoverem novas políticas públicas que sejam eficazes na garantia da participação social.

Após exposição do pensamento introdutório mencionado, vinculando agência reguladora, participação social e os princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade, em face de suas especificidades, nos próximos itens abordaremos os dois últimos princípios mencionados.

2.3.1.1 Princípio da Dignidade da Pessoa Humana

Como observa Mastrangelo (2005), a 2ª Grande Guerra Mundial foi uma das motivações do afloramento jurídico do princípio da **dignidade da pessoa humana**. As crueldades cometidas contra os seres humanos naquela guerra impôs um início de um ordenamento jurídico voltado para o ser humano. Como exemplos, podemos citar: o art. 1º, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948; o art. 1º, I da Lei Fundamental de Bonn, em 1949; art. 1º da Constituição Portuguesa, em 1976, e art. 10, I, da Constituição da Espanha, em 1978.

No Brasil, o princípio da **dignidade da pessoa humana** só foi formalmente citado em 1988, no art. 1º, III, da Constituição da República. Os arts. 170, *caput*, 193 e 205 também contêm dispositivos que podemos atribuir referências diretas ou indiretas ao princípio sob comento. No entanto, a CF/88 não estabeleceu os seus contornos, ficando a mercê dos estudiosos o seu delineamento.

Ingo Sarlet (1988, p. 104) afirma que a dignidade da pessoa humana “é simultaneamente limite e tarefa dos poderes estatais e, no nosso sentir, da comunidade em geral, de todos de cada um”. Já Alexandre de Moraes afirma que a **dignidade da pessoa humana**

[...] é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo vulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos (MORAES, 1999, p.47).

Particularmente, entendemos que a **dignidade da pessoa humana** é tudo que diz respeito ao bem-estar físico ou mental, à liberdade de ir e vir e de se manifestar do ser humano, cabendo ao Estado garantir e agir de forma a respeitar as pessoas. Todavia, quais seriam as relações entre as **agências reguladoras** e a **dignidade da pessoa humana**?

O art. 175, parágrafo único, IV, da CF/88, prevê que é obrigação do Poder Público manter serviço adequado. Dessa forma, sendo as agências órgãos públicos responsáveis por garantir a qualidade dos serviços públicos, competirá também às agências tanto por imposição constitucional como por legislação regulatória própria garantir um serviço público digno da pessoa humana.

A Lei Federal nº 8.987/95, por meio dos artigos: 7º, I, que conferiu ao usuário o direito de *receber serviço adequado*; 31, I, que atribuiu à concessionária o encargo de *prestar serviço adequado* e 29, I e VII, que estabeleceram ao poder concedente a incumbência de *fiscalizar permanentemente a sua prestação* e, ainda, *de velar pela boa qualidade do serviço*, também submeteu os serviços públicos a um regime administrativo, confirmando assim que os serviços públicos são atividades úteis e necessárias aos indivíduos e que, portanto, são corolários do **princípio da dignidade da pessoa humana**.

2.3.1.2 Princípio da Solidariedade

A prestação dos serviços públicos na forma posta no Brasil enseja um antagonismo de interesses, formando uma espécie de triângulo entre prestador do serviço, usuário do serviço e poder público, como poderemos ver, a seguir, na figura 1, onde: em uma ponta da base do triângulo, situa-se o prestador do serviço, que tem como objetivo principal o lucro; na outra ponta, encontra-se o usuário do serviço que almeja a qualidade, continuidade e o preço módico; no topo do triângulo situa-se o poder concedente (União, Estados ou Municípios), que concede a prestação dos

serviços públicos; e, por fim, no meio do triângulo, encontram-se as agências reguladoras com a missão de manter o equilíbrio econômico financeiro desses interesses.

Figura - 1: Representação da prestação dos serviços públicos na forma posta no Brasil



As agências não podem atuar de forma parcial, ou seja, não podem exigir que os prestadores de serviços desenvolvam suas atividades com prejuízo (*princípio da intangibilidade da equação econômico-financeira*⁹), mas também devem agir em função da satisfação e da dignidade dos cidadãos, independentemente dos lucros dos prestadores de serviços.

Para se preservar a dignidade das pessoas, todas necessitam ter acesso aos serviços públicos, mormente, os essenciais, mesmo que careçam de recursos para tê-los e/ou mantê-los.

Assim, ao lado do princípio da *dignidade da pessoa humana* temos o princípio da *solidariedade*, este responsável por garantir a universalidade do acesso aos serviços públicos, de tal sorte que a CF/88 incluiu dentre os *objetivos fundamentais* a construção de uma *sociedade livre, justa e solidária* (art. 3º, I), a *redução das desigualdades sociais* (art. 3, III) e a *promoção do bem de todos sem preconceitos* (art. 3º, IV).

Assim, o poder público e as agências reguladoras devem privilegiar os princípios da *dignidade da pessoa humana* e da *solidariedade*.

Acreditamos que a **participação social** a ser perseguida e executada pelas agências, além de ter sua base na **cidadania** e no **pluralismo político** (art. 1º da CF/88), também é fundamentada nos princípios da **dignidade da pessoa**

⁹ Princípio originado do art. 37, XXI, da CF/88.

humana e da **solidariedade**. Ora, para ter-se dignidade, teremos que ser cidadãos; para sermos cidadãos teremos que ter a oportunidade de participar da gestão dos serviços públicos; da mesma forma, para ter-se um serviço público justo e solidário, é indispensável a participação social de forma a apontar com mais propriedade quais são as necessidades mais gritantes da população.

Concluindo nossa exposição sobre as interligações entre *agência*, *participação social* e princípios da *dignidade* e da *solidariedade*, reforçamos o nosso entendimento de que as agências reguladoras devem ter uma efetiva *participação social* pela sua própria essência e em virtude também da obrigatoriedade de atender aos princípios constitucionais da **dignidade da pessoa humana** e da **solidariedade**.

No intuito de adentrarmos mais na prática da participação social nas agências reguladoras, no próximo item abordaremos aspectos teóricos sobre os **principais mecanismos de participação social nas agências**.

2.4 Principais Mecanismos de Participação Social nas Agências Reguladoras e na Arce

Por muitas vezes, nesse estudo, já referimos que a participação social pode assegurar a legitimidade dos atos das agências reguladoras, visto que foram incluídos nas normas relativas à regulação mecanismos os quais podem ser associados à sociedade civil e aos órgãos reguladores, ou seja, introduziu-se “a co-gestão pública”, ensejando-se a intervenção dos cidadãos, com repercussão direta no conteúdo das decisões administrativas e na própria formulação de políticas públicas.” (MASTRANGELO, 2005, p.116).

No que se referem às agências, os mecanismos mais usuais de participação social são as consultas e audiências públicas, as Ouvidorias, os Conselhos de Consumidores e os Conselhos Consultivos. No entanto, dentre esses, destacam-se as audiências e consultas públicas, advindos do direito alienígena, que a seguir exporemos.

2.4.1 Audiências e Consultas Públicas

Nesse item trataremos das audiências e consultas públicas de uma forma geral, sem adentrar na especificidade da Arce.

As agências reguladoras estão vinculadas e obrigadas legalmente a realizar as consultas e/ou audiências públicas como requisito de legitimidade das normas regulatórias. Tais mecanismos são procedimentos nos quais existe a oportunidade da participação direta dos agentes regulados (usuários dos serviços públicos, prestadores dos serviços públicos, órgãos públicos e demais interessados), por meio de etapas de propositura, de discussão e de decisão dos atos regulatórios.

A adoção desses mecanismos pode representar um amplo debate político e técnico, visando colher críticas e sugestões que, se aprovadas e publicadas, deverão ser adotados pelos entes reguladores (MENEZELLO, 2002, p. 33).

Tendo em vista o tempo de criação das agências no Brasil, que são relativamente novas (aproximadamente 15 anos), não podemos deixar de considerar que a participação social, na prática, pode ainda não ser significativa. Todavia, o aperfeiçoamento desses procedimentos poderá proporcionar o efetivo exercício democrático.

Interessante o registro de que as **audiências e consultas públicas** não surgiram no Brasil apenas com a criação das agências, pois em período anterior já tinham sido previstas, como na legislação ambiental e na Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666, de 21/06/1993). Todavia, não obstante há tempos fazerem parte do nosso ordenamento jurídico, parece que ainda não saíram do âmbito formal, de forma a integrar a cultura político-social do Brasil. Mas, como coloca Moreira Neto (2000), ainda nos resta esperança, pois, essas práticas,

[...] têm progredido com grande visibilidade desde a expansão da politização das massas, da tomada de consciência dos interesses metaindividuais e de que, efetiva e não apenas retoricamente, todo o poder emana do povo (MOREIRA NETO, 2000, p.210).

No tocante aos procedimentos dos instrumentos sob comento as agências devem divulgar o conteúdo da norma regulatória a ser editada e expor detalhadamente os motivos de fato e de direito que levaram a propor tal norma por

meio das **audiências e consultas públicas**.

Os princípios da transparência e publicidade são essenciais nos procedimentos dos institutos em referência, pois são por meio deles que a sociedade, dentro de um prazo justo, poderá apresentar críticas e sugestões. Tais manifestações devem ser analisadas criteriosamente antes de serem acolhidas ou indeferidas. Os resultados das análises deverão ser justificados e divulgados para a população. Sobre o assunto, diz Justem: “a agência tem o dever de tomar em vista todas as manifestações do público e manifestar-se, motivadamente, acerca das escolhas que realizar” (JUSTEM FILHO, 2002).

Com essas características de transparência e participação, os órgãos reguladores devem prezar pelo equilíbrio (observando-se os limites da legalidade) entre os interesses dos usuários dos serviços públicos, dos prestadores dos serviços públicos e do poder concedente, afastando-se também da utilização política partidária ou de interesses escusos (MENEZELLO, 2002, p. 132).

Para o sucesso da democracia, no entanto, todos os atores atuantes na regulação necessitam incorporar uma nova cultura, incomum no País: a da participação direta na elaboração das normas regulatórias, sob pena de invalidação daquelas expedidas sem a realização efetiva dos multicitados mecanismos de participação social.

Além do mais, não podemos esquecer que o êxito da democracia participativa nas agências depende também e principalmente da participação consciente e produtiva dos cidadãos usuários dos serviços públicos regulados. Moreira Neto sintetiza esse pensamento, afirmando que o resultado democrático participativo exigirá:

[...]além disso, e, sobretudo, como condição de êxito de qualquer reforma que se pretenda realmente democrática, também é preciso mudar a mentalidade do público usuário, para que este se convença de que ele é, afinal, a razão de existirem serviços públicos, Administração Pública, o Estado e o próprio conceito de público (MOREIRA NETO, 2000, p. 34).

Nesse diapasão, quando por meio das **audiências** ou **consultas públicas** se oportunizam aos cidadãos comuns a manifestação escrita ou oral, e, ainda, quando essas críticas ou sugestões são realmente consideradas, poderíamos vivenciar um momento de verdadeiro Estado Democrático de Direito, já que estaríamos diante da democracia participativa obtida por meio dos mecanismos de

participação social das agências reguladoras. Todavia, conforme ditam alguns autores, a realidade parece que não tem sido satisfatória. Se assim for, faz-se necessário e urgente mudar a própria estrutura educacional e cultural do País, no sentido de formar cidadãos livres, bem nutridos e *realmente* conscientes de seus direitos e deveres.

2.4.2 Marco Regulatório da Arce e de seus Mecanismos de Participação Social

Sobre a Arce, vislumbramos que uma rápida pesquisa no *site* da Agência nos permite literalmente observar que

A Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (Arce) é uma autarquia especial, dotada de autonomia orçamentária, financeira, funcional e administrativa. Foi criada em 30 de dezembro de 1997, através da Lei nº 12.786.

Ainda podemos extrair do *site* que

o poder regulatório da Arce é exercido com a finalidade última de atender o interesse público, mediante normatização, planejamento, acompanhamento, controle e fiscalização das concessões e permissões submetidas à sua competência, promovendo e zelando pela eficiência econômica e técnica dos serviços públicos e propiciando aos seus usuários as condições de regularidade, continuidade, segurança, atualidade, modicidade tarifária e universalidade.

A Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - Arce exerce uma regulação multisetorial, ou seja, regula mais de uma área. Assim, a agência, até o presente momento, tem como competência regular os serviços públicos de energia elétrica, prestados pela Coelce (Companhia Energética do Ceará); de saneamento básico, prestados pela Cagece (Companhia de Água e Esgoto do Ceará); gás canalizado, prestados pela Cegás (Companhia de Gás do Ceará); e transporte intermunicipal, prestados por meio do Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros.

Os marcos legais iniciais da Arce são a Lei Estadual que a criou, a **Lei nº 12.786 de 30 de dezembro de 1997** e o decreto que a regulamentou, **Decreto Estadual nº 25.059, de 15 de julho de 1998**.

Adentrando especificamente nos mecanismos de participação social da Arce, no tocante às **audiências públicas**, a **Lei Estadual nº 12.786/97, art. 8º, X**,

dispõe:

Art. 8º. Compete ainda à Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - ARCE:

...

X - elaborar o seu regulamento interno, estabelecendo procedimentos para a realização de audiências públicas, encaminhamento de reclamações, emissão de decisões administrativas e respectivos procedimentos recursais (*Grifo nosso*);

Em **1998** a Lei Estadual nº 12.786/97 foi regulamentada pelo Decreto Estadual nº 25.059, de 15.07.98. Neste decreto, o § 2º do art. 3º, também faz referência às audiências públicas dispondo que

*o Conselho Diretor promoverá **audiência pública** previamente ao estabelecimento e revisão de tarifas ou estruturas tarifárias, e ao início de procedimentos licitatórios relativos à outorga de concessões e permissões de serviços públicos (grifo nosso).*

Depois de referido decreto, transcorreram mais de dez anos com as audiências públicas da Arce sendo realizadas sem uma regulamentação específica. Somente em **2011** tivemos a regulamentação das audiências públicas no âmbito da Arce por meio da **Resolução nº 151, de 22.07.11.**, que *“dispõe sobre o processo decisório da Arce e os procedimentos relativos à realização de audiências públicas”*. E assim, do ano de 2011 até os dias de hoje, não ocorreu alteração legal.

Além das audiências públicas, a **Lei nº 12.786/97** também criou a **Ouvidoria (art. 9º, V)**, que está prevista na estrutura organizacional da Agência; no entanto, somente com o **Decreto Estadual nº 25.059, de 15.07.98**, art. 1º, V e 9ª foi que a Ouvidoria teve sua competência e atribuições delimitadas. **Em 2010**, a Ouvidoria da Arce foi fortalecida com a publicação das **Resoluções da Arce nºs 126**, de 11.02.10, **127**, de 11.02.10 e **131**, de 25.03.10, onde houve a normatização dos procedimentos de Ouvidoria.

O **Conselho Consultivo** é o terceiro instrumento com potencial para o exercício do controle social na Arce. Este Conselho, apesar de atualmente não atuar na prática, é órgão de representação e participação da sociedade, pois está previsto nos **arts. 24 a 27 da Lei nº 12.786/97** e no **art. 1º, III, do Decreto Estadual nº 25.059, de 15.07.98**.

Por fim, apesar de não estar previsto em normas, não podemos deixar de fazer referência ao evento **Fórum Regulação e Cidadania**, que é coordenado pela

Ouvidoria, com o apoio do Conselho Diretor, da Diretoria Executiva, das Assessorias, Coordenações, servidores, colaboradores e principalmente da sociedade. Podemos considerar o referido evento também como instrumento de participação social, pois visa a garantir a transparência das ações da Arce, informar a sociedade sobre a agência e os serviços públicos regulados e por consequência promover o controle social.

2.4.3 Conceito e Trajetória Institucional dos Mecanismos de Participação Social da Arce

Neste item, pretendemos conceituar os mecanismos de participação social da Arce, bem como, objetivando recompor a sequência de acontecimentos que deram origem e formação à política em estudo, e ainda, no intuito de assinalar a trajetória recente dos mecanismos de participação social da Arce, faremos um levantamento das instituições envolvidas na execução da política, assim como elencaremos as atribuições de cada um dos atores institucionais envolvidos no processo de participação, destacando a articulação existente entre eles.

2.4.3.1 Audiências Públicas da Arce

As **audiências públicas** são mecanismos de participação social, controle social e legitimação das decisões regulatórias das agências. Em tese, são instituídas com a finalidade de colher opiniões da sociedade para fundamentar as aprovações dos instrumentos normativos, que afetem interesses das entidades reguladas e dos consumidores usuários dos serviços públicos.

As audiências públicas da Arce estão previstas na Resolução Estadual da Arce nº 151, de 22.07.11. Para a realização das audiências públicas na Arce o único órgão externo que tem obrigatória participação é a Secretaria da Casa Civil do Estado, órgão responsável pela publicação dos atos públicos estaduais no Diário Oficial do Estado, como prevê o art. 10 da Resolução nº 151/2011, *in verbis*:

Art. 10. A audiência pública será divulgada mediante Aviso, devendo ser publicado no Diário Oficial do Estado e divulgado no sítio eletrônico da ARCE na *internet*, em jornal de grande circulação local e em outros locais a critério do Conselho Diretor.

Outras instituições poderão ser requisitadas durante o processo de implementação e execução da audiência pública; porém, por não estarem previamente definidas, as participações vão depender da necessidade, ou seja, de acordo com o assunto a ser tratado na audiência pública respectiva.

Como exemplo, existe a “*consulta externa*” prevista no art. 8º da Resolução nº 151, de 22.07.11, na qual os Coordenadores dos setores da Arce responsáveis pelo assunto da audiência terão a prerrogativa de requerer informações a outras instituições para instruir a proposta abrangente do assunto objeto da audiência.

Também está disposta na já citada Resolução Estadual (art. 22), a previsão de celebração de convênios de cooperação, com instituições públicas e associações civis que visem à capacitação e estímulo à participação da população em audiências públicas. Neste caso, também não existe definição da instituição a ser demandada.

Compete à Arce regulamentar, formular, promover, articular e executar o processo de realização das audiências públicas. Todavia, para executar essa função, faz-se necessária a participação de vários setores no processo de implantação e execução das audiências públicas, tais como as Coordenadorias da Arce que sejam vinculadas à área do assunto a ser discutido, o Conselho Diretor e as Assessorias de Gabinete e de Comunicação, com as seguintes delimitações:

- *Coordenadorias* – estudam o assunto a ser submetido às audiências públicas e emitem “relatório de impacto” e “relatório conclusivo”;
- *Conselho Diretor da Arce (CDR)* – deliberam quanto à realização da audiência pública, sendo esta obrigatória previamente à aprovação de resoluções e de outros atos de caráter normativo, que afetem interesses das entidades reguladas e/ou dos consumidores usuários dos serviços públicos;
- *Assessorias de Gabinete e de Comunicação* – assessoram o CDR, impulsionando os trâmites dos atos procedimentais e providenciando a publicação;
- *Secretaria da Casa Civil* – publica a audiência pública no Diário Oficial do Estado;

- *Usuários consumidores* – apresentam sugestões e críticas sobre o instrumento normativo ou assunto tratado na audiência pública.
- *Entidades reguladas* – apresentam sugestões e críticas sobre o instrumento normativo ou assunto tratado na audiência pública.

Para uma melhor visualização da Agência e dos seus setores, bem como do processo de implementação das audiências públicas, seguem as figuras 2 e 3, onde constam os organogramas da Arce e do processo de formulação e implementação das audiências públicas.

Figura - 2: Organograma da Agência de Serviços Públicos Delegados do Estado Do Ceará (Arce)

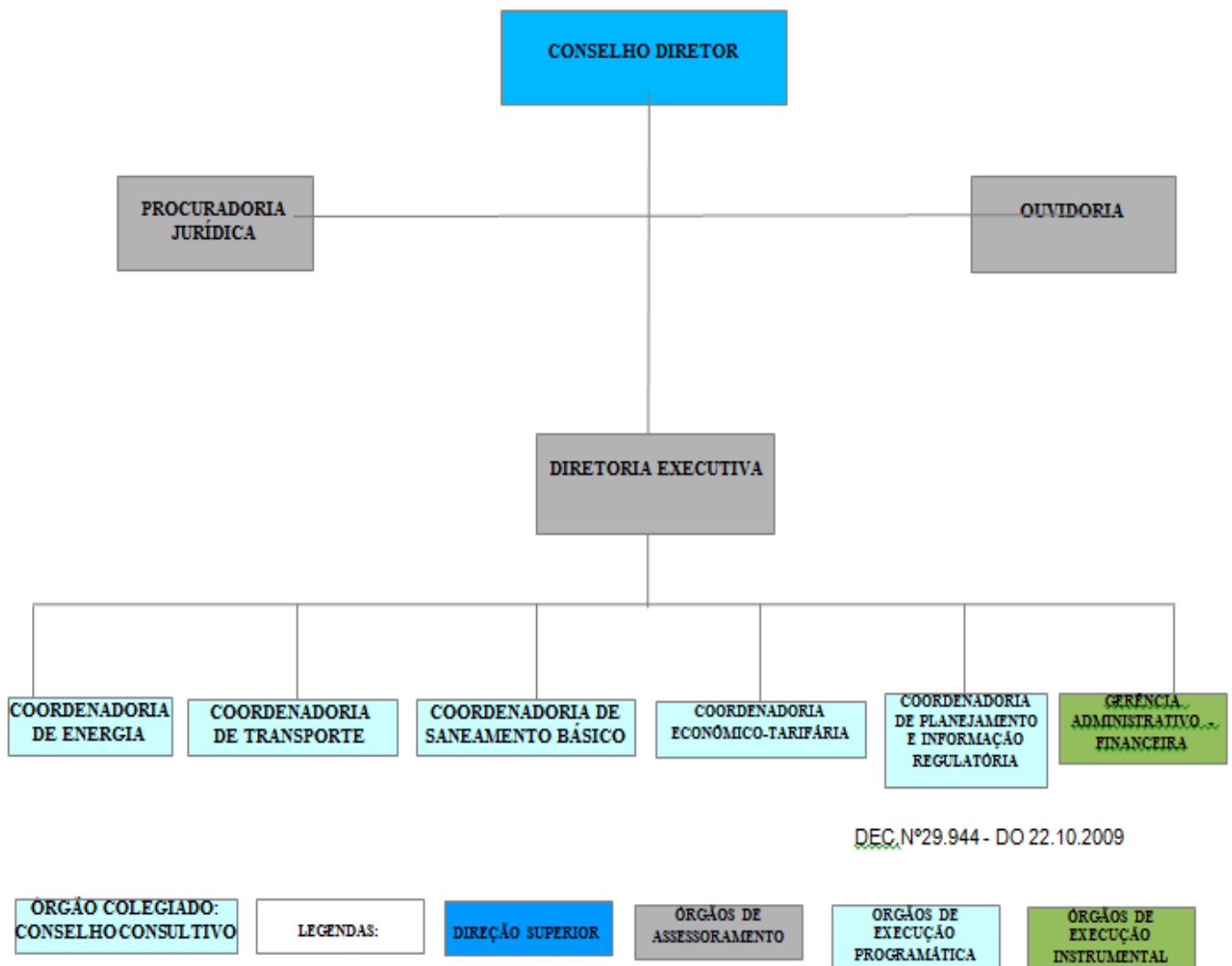
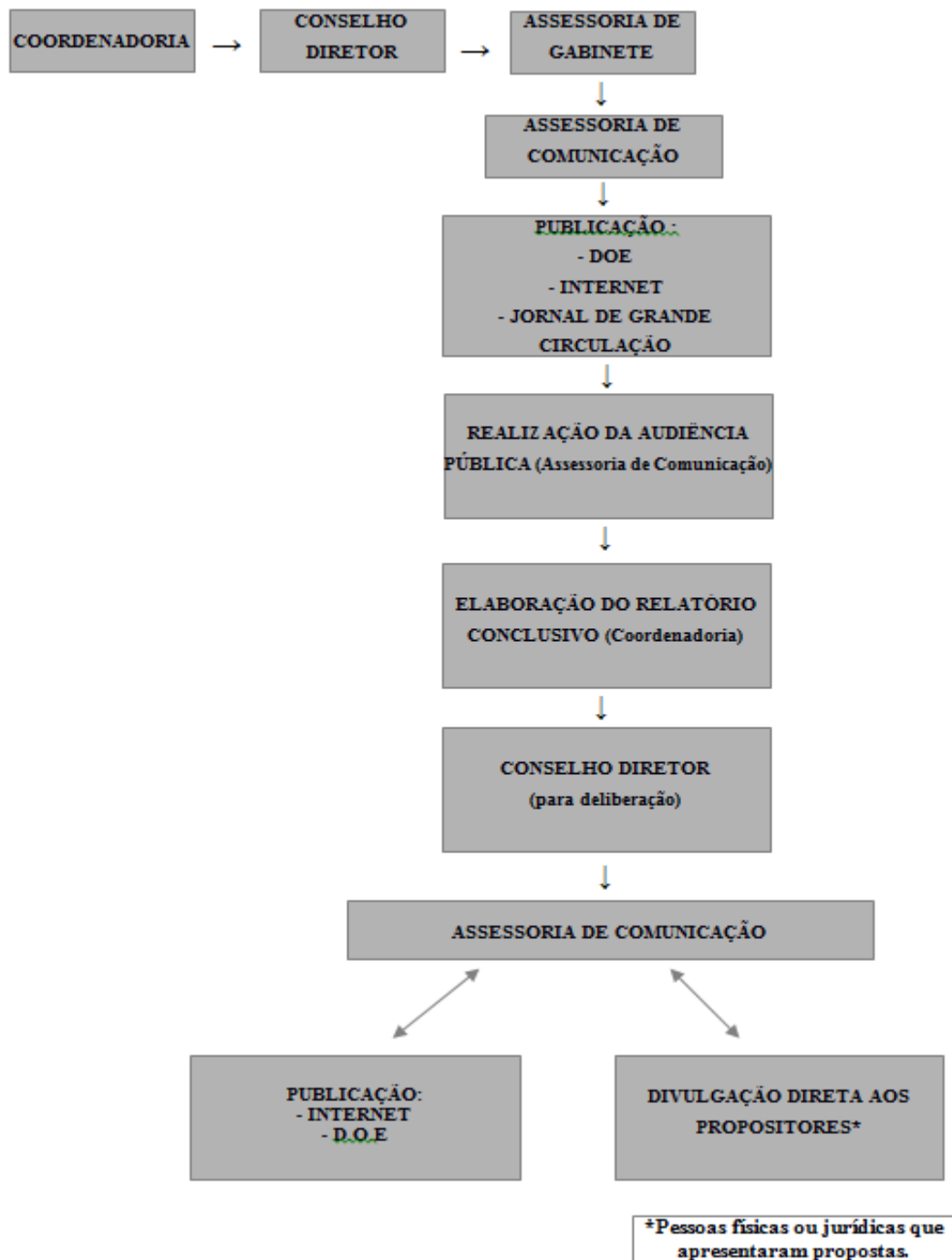


Figura - 3: Organograma do Processo de Formulação e Implementação da Audiência Pública



2.4.3.2 Ouvidoria da Arce

Outro importante instrumento de participação social da Arce é a **Ouvidoria**.

A expansão das Ouvidorias no Brasil está estreitamente relacionada com a nova sociabilidade política que se disseminou em todo País.

As Ouvidorias, a despeito de não terem sido contempladas na Constituição Federal são, também, produto do protagonismo alcançado pela sociedade civil, cujos anseios de participação vêm impondo, progressivamente, um novo relacionamento entre o cidadão usuário dos serviços públicos e o Estado.

Além do mais, as Ouvidorias das agências reguladoras podem proporcionar à sociedade o direito de questionar, fazer proposições, solicitar informações, reclamar, criticar ou elogiar.

Assim, acreditamos que as referidas instituições possuem capacidade para funcionarem como agentes viabilizadores de solução de conflitos, representando um instrumento de aproximação democrática entre o cidadão e o órgão fiscalizador no intuito de atender aos anseios e expectativas da sociedade.

Saliente-se ainda que as Ouvidorias têm a prerrogativa de garantir à sociedade, inclusive as carentes de recursos, intelectuais ou financeiros, uma isonômica e acessível participação, pois devem ser ofertados diversos meios de atendimento e de participação para a população, tais como eventos de participação social, atendimento pessoal, telefone gratuito, carta, e-mail e *site*.

A Ouvidoria da Arce é um setor inserido na estrutura organizacional da Agência Estadual subordinada exclusivamente ao Conselho Diretor, órgão máximo deliberativo da instituição. Esta Ouvidoria é um mecanismo de participação permanente; no entanto, é importantíssima a participação efetiva do cidadão para que a mesma possa atuar com resultados expressivos e em benefício do interesse coletivo.

Dessa forma, a Ouvidoria da Arce figura como o principal meio de acesso para os usuários consumidores do Estado do Ceará, que desejam criticar, reclamar ou mesmo elogiar os serviços públicos regulados nas quatro áreas fiscalizadas: energia elétrica, saneamento, transporte e gás canalizado.

Relacionam-se com a Ouvidoria da Arce os *usuários dos serviços públicos*, as *empresas prestadoras de serviços públicos*, bem como o Poder

Executivo, Legislativo, Judiciário e principalmente o Ministério Público.

A Ouvidoria da Arce apresenta interface com os *usuários dos serviços públicos*, na medida em que estes solicitam informações, opinam, criticam, reclamam, denunciam, elogiam ou formulam questões. Já com os *prestadores dos serviços públicos*, interage quando estes requerem informações, manifestam-se, respondem as demandas da Ouvidoria adotando soluções aos problemas apresentados pelos consumidores e se submetem ou não às recomendações da Ouvidoria, ou seja, quando participam do processo de mediação de conflitos existente no âmbito da Arce.

O Ministério Público, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário interagem com a Ouvidoria, solicitando informações, enviando e formulando reclamações e apresentando denúncias. Já o Poder Executivo, além de se relacionar com a Ouvidoria, solicitando informações, enviando e formulando reclamações, também interage por meio da Rede de Ouvidores do Estado do Ceará coordenada pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE).

2.4.3.3 Conselho Consultivo da Arce

O **Conselho Consultivo** é órgão de representação e participação da sociedade na Arce, formado por seis Conselheiros, sendo cada membro vinculado a um dos seguintes órgãos:

- Assembleia Legislativa;
- Promotoria de Defesa do Consumidor;
- Ouvidoria Geral do Estado;
- Poder Executivo;
- Concessionária ou permissionária de serviço público delegado;
- Entidade representativa dos usuários.

As referidas entidades devem indicar o nome do Conselheiro para representá-las perante a Arce, para, em seguida, o Governador do Estado nomeá-los.

A participação das mencionadas instituições no Conselho Consultivo

consiste em elaborar propostas ou apresentar considerações para apreciação do Conselho Diretor da Arce.

Dessa forma, a sociedade, por meio de seus representantes membros dessas entidades tem a prerrogativa de participar do processo democrático da Arce, desde que o Conselho Consultivo esteja bem estruturado e funcionando com transparência e regularidade.

2.4.3.4 Fórum Regulação e Cidadania

O **Fórum Regulação e Cidadania** foi criado em 2012 e é uma ação permanente, que ocorre periodicamente na Arce sob a Coordenação da Ouvidoria e que tem como objetivo principal ampliar o diálogo com a sociedade.

O Fórum é um evento por meio do qual a Agência presta contas das suas atividades, faz esclarecimentos sobre os assuntos regulados e sobre a própria agência, assim como possibilita às pessoas participantes comentar, criticar, sugerir ou reclamar.

O Fórum é divulgado por meio do envio de convites específicos para entidades de classe, conselhos profissionais, conselhos de consumidores, universidades, órgãos de defesa do consumidor, órgãos públicos, empresas prestadores dos serviços públicos, líderes de comunidades, enfim, a sociedade em geral, assim como também por meio da divulgação na internet e nas redes sociais.

3 PERSPECTIVA AVALIATIVA E O PERCURSO METODOLÓGICO

No capítulo anterior fizemos uma explanação teórica acerca das categorias analíticas do nosso tema. Foi possível concluirmos que a Arce empiricamente adota políticas públicas, que têm como objetivo a promoção da participação social por meio de projetos e/ou atividades desenvolvidos pelos setores da Agência.

No entanto, as questões cruciais da efetividade da participação social e dos resultados da execução dessas políticas, núcleos centrais dos questionamentos da nossa pesquisa avaliativa, só foram respondidas após a realização da pesquisa de campo.

Assim, o **desenho metodológico** é um momento essencial para qualquer pesquisa avaliativa, pois é por meio dele que podemos demonstrar como, onde e de que forma pretendemos realizá-la. Por isso, o arcabouço inicial do nosso planejamento para a dissertação foi um ponto importantíssimo.

Sem receio de parecermos repetitivos e pelo o amor à didática expositiva, renovamos a afirmação do nosso tema de pesquisa, que é **Avaliação da Participação Social na Arce**. O nosso objetivo principal foi avaliar se a Arce adota políticas públicas que efetivamente promovem o controle social, ou seja, analisamos a Arce e seus mecanismos de participação social, como as audiências públicas, a Ouvidoria, o Conselho Consultivo da Arce e o Fórum Regulação e Cidadania.

Segundo dispõem os autores da obra **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**, organizada por Maria Cecília de Souza Minayo, metodologia é o *caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade*. Ou seja, a metodologia inclui simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência, sua capacidade pessoal e sua sensibilidade).

Como a nossa dissertação trata-se de uma pesquisa avaliativa, o desenho metodológico envolveu necessariamente a **avaliação**. Além disso, nossa pesquisa, em essência, teve natureza **qualitativa**, não obstante termos a consciência de que adotamos também alguns parâmetros **quantitativos**, pois, como observa Sobrinho (2003), a avaliação originalmente tem o sentido de medir e também de selecionar.

Bauer e Gaskell (2002) afirmam que a pesquisa quantitativa trabalha com

números e modelos estatísticos para explicar os dados; já a pesquisa qualitativa lida com interpretações das realidades sociais. Porém, esses dois tipos de pesquisas complementam uma a outra.

A nossa abordagem foi quantitativa na medida em que colhemos dados numéricos, tais como quantidade de contribuições nas audiências públicas, opiniões de consumidores da Ouvidoria da Arce por meio dos questionários aplicados, números de participantes no Fórum Regulação e Cidadania, assim como foi também qualitativa. Uma vez que procedemos com a interpretação das sugestões e manifestações dos cidadãos, das respostas dos questionários aplicados nos usuários que já fizeram reclamação na Ouvidoria da Arce, realizamos entrevistas e analisamos qualitativamente os resultados advindos do número de contribuições das audiências públicas e do número de participantes do Fórum.

Nos itens a seguir (3.1, 3.2 e 3.3) teceremos breves comentários sobre avaliação; delimitaremos o tipo de avaliação e a abordagem espacial e temporal; bem como discorreremos a respeito dos instrumentos de operacionalização da nossa pesquisa (técnicas de pesquisa), correlacionando-os aos nossos objetivos.

3.1 Avaliação

A **avaliação** surgiu no Brasil em um contexto de Reforma do Estado com a apresentação de uma agenda neoliberal; porém, naquela época existiam poucos livros e/ou debates sobre a avaliação.

A partir da década de 1990 intensificaram-se os debates sobre a avaliação em virtude principalmente das exigências dos financiadores das políticas públicas, como o BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento) e o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), que passaram a cobrar com mais critério o monitoramento de avaliação dos projetos por eles financiados. Nessa perspectiva, sobressaiu-se um tipo de abordagem “gerencialista” e uma concepção “instrumental da avaliação”, com base em medidas, ou seja, prevaleceu o **paradigma positivista**.

Atualmente, apesar do campo da avaliação de políticas públicas no Brasil já dispor de doutrina e propostas de avaliações diversas, ainda é considerada uma área de produção de conhecimento em formação, visto que, no nosso País, a avaliação é uma experiência recente (RODRIGUES, 2011).

Entendemos que sempre que se aborda a temática avaliação, necessário se faz referir-se à política pública, pois não existe avaliação sem um “objeto” a ser avaliado. A renomada Silva e Silva (2008, p.90) afirma: *“toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade”*.

Desta forma, a política pública avaliada na presente pesquisa se insere na assertiva da referida autora, pois tem como fim primordial a efetiva intervenção da sociedade na prestação dos serviços públicos essenciais à população regulados pela Arce.

Adentrando especificamente na formação teórico-metodológica da pesquisa, após termos realizados estudos sobre os principais paradigmas de avaliação e considerando que esta é um campo que exige abordagens processuais, multidimensionais e interdisciplinares, concluímos que apesar de termos eleito, como adiante demonstraremos, um tipo de avaliação como referência principal (**avaliação em profundidade**), utilizamos também algumas ideias de outros paradigmas de avaliação, ou seja, adotamos método que envolveu aproximações analíticas e diálogo entre as diferentes propostas de avaliação. Nesse sentido, somos favoráveis à triangulação de métodos abordada na obra **Avaliação por triangulação de métodos: abordagens de programas sociais**, cuja organização é de Minayo (2005), pois incorpora o diálogo entre diferentes perspectivas teórico-metodológicas e valorizam o contexto.

Como já comentamos, apesar de ainda prevalecer nos dias de hoje o **paradigma positivista**, marcado por uma concepção instrumental de avaliação, cuja função é medir, acompanhar e avaliar, não adotamos como predominante a abordagem gerencialista, pois nossa avaliação não se concentrou apenas naquilo que “foi planejado e que é esperado alcançar como resultado das ações”. Ao contrário: tentamos verificar o “imprevisto na formulação da política...”, assim como tentamos “compreender como a proposta original se efetiva na prática e o que isto revela de inconsistências na sua própria formulação” (RODRIGUES, 2011, p. 43).

No decorrer da nossa pesquisa de campo também procuramos interpretar os diferentes significados da política na visão dos atores envolvidos, partindo da ideia - como dispõe Gussi (2008, p.34) no artigo **Apontamentos teórico-metodológicos para avaliação de programas de microcrédito** - de que a política pública “não tem um sentido único e está circunscrito a ressignificações, segundo seus distintos posicionamentos nos vários espaços institucionais que percorre, ou

seja, de acordo com seus deslocamentos na instituição”.

Desta forma, concluímos que foi importante acompanharmos a trajetória institucional da política, levando em consideração as especificidades locais e os aspectos culturais inerentes aos espaços institucionais e organizacionais, pois apesar da natureza da política avaliada na nossa pesquisa já estar associada ao próprio controle social - em face da diversidade dos atores envolvidos, tais como: cidadãos, líderes comunitários, associações civis, entidades profissionais, técnicos, pessoas jurídicas interessadas no assunto e as empresas prestadoras dos serviços públicos regulados pela Arce - muitos interesses conflitantes são apostos, assim, como questões culturais e relações de poder.

Com relação à chamada “**avaliação de quarta geração**”, alavancada por Guba e Lincoln (2011), que sucintamente se constitui em um processo para conduzir uma avaliação que seja organizada por *reivindicações, preocupações e questões* dos grupos de interesse e que utiliza o **paradigma construtivista**, chamou atenção para a nossa pesquisa a questão do envolvimento dos grupos de interesses. Isso porque inicialmente identificamos e conhecemos os grupos de interesses atingidos pela política, tais como o grupo dos prestadores de serviços públicos, dos usuários dos serviços e dos servidores da Arce e procuramos extrair suas *construções (reivindicações, preocupações e questões)* sobre a implementação e execução dos mecanismos de participação social por meio, principalmente, das entrevistas.

Nesse ponto, nossa avaliação situou-se na linha da proposta de Guba e Lincoln. Porém, diversamente daqueles autores, após a coleta das informações, não geramos exatamente um *consenso* e/ou preparamos *negociações* como proposto pelos referidos autores, mas tão somente obtivemos subsídios a partir das informações prestadas pelos interessados diretos da política, com a finalidade de apresentar uma pesquisa avaliativa que possa colaborar com o aperfeiçoamento da política analisada, influenciando positivamente na concretização da participação democrática.

Também corroboramos com uma das ideias do **paradigma interpretativo**, quando acreditamos que o conhecimento produzido é multidimensional e que não existe uma verdade absoluta. No entanto, não obstante esse aproveitamento misto dos paradigmas, para atingirmos nossas conclusões, é salutar registrar que levamos em consideração os seguintes eixos analíticos propostos por Rodrigues (2011):

A análise do conteúdo da política dando ênfase às bases conceituais da política;

Os contextos sociais, políticos, culturais e econômicos que envolvem a política, considerando cada grupo de interesse;

A trajetória institucional da Arce e dos mecanismos de participação (audiências públicas, Ouvidoria, Conselho Consultivo e Fórum Regulação e Cidadania);

E a configuração temporal e territorial do percurso da política, envolvendo os principais atores, inclusive os beneficiários.

Ousamos afirmar, portanto, que nossa avaliação se aproximou da **avaliação em profundidade**, proposto pela professora Léa Carvalho Rodrigues, pois acreditamos que, mesmo passando de um paradigma de avaliação para outro, seja convencional ou inovador, acabamos chegando à avaliação em profundidade, até porque, como colocou a professora Léa Carvalho no **I Seminário Nordeste da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação/2013**, após considerações de Maria Ozanira Silva e Silva, “toda a avaliação deve ser feita com profundidade”.

3.2 Demarcação Temporal e Espacial da Pesquisa

No tocante à abordagem temporal da nossa avaliação, registramos que a realizamos por meio das modalidades *processo/implantação* e *ex-post*, uma vez que estudamos os resultados da execução dos mecanismos de participação social realizados na Arce a partir de janeiro de 2010, bem como os mecanismos de participação que ainda seriam realizados.

O período total do estudo da nossa pesquisa avaliativa compreendeu janeiro de 2010 a dezembro de 2014, ou seja, cinco anos.

No tocante à demarcação espacial, esclarecemos que a nossa pesquisa foi realizada a partir de dados de todo Estado do Ceará, já que os usuários dos serviços públicos regulados pela Arce são todos aqueles que residem no referido Estado. No entanto, foi relevante termos em mente que a maioria dos consumidores que demanda a Arce mora no Município de Fortaleza. Em vista disso, priorizamos a cidade de Fortaleza.

3.3 Técnicas de Pesquisa

Para adentrarmos nas técnicas de pesquisa, é prudente que relembremos nossos objetivos específicos, que foram:

Análise dos referenciais teóricos sobre a democracia participativa, a participação social e as agências reguladoras;

Análise da bibliografia documental e teórica dos instrumentos de participação social da Arce;

Estudo sobre a agência reguladora estadual e verificação do momento político e das condições socioeconômicas em que a Arce foi criada, bem como identificação do marco regulatório e da situação atual da Arce e de seus instrumentos de participação social;

Construção das trajetórias institucionais da participação social na Arce e de seus mecanismos de participação social;

Para o objetivo específico “1” (*análise dos referenciais teóricos sobre a democracia participativa, a participação social e as agências reguladoras*), “2” (*análise da bibliografia documental e teórica dos instrumentos de participação social da Arce*), e “3” (*estudo sobre a agência reguladora estadual e verificação do momento político e das condições socioeconômicas em que a Arce foi criada, bem como, identificação do marco regulatório e da situação atual da Arce e de seus instrumentos de participação social*) utilizamos a literatura, a pesquisa na *internet*, os sistemas informatizados e os documentos internos da Arce e outros estudos avaliativos sobre a política.

Analisamos a *construção das trajetórias institucionais da participação social na Arce e de seus mecanismos de participação social* (objetivo “4”) também por meio da análise documental, *internet* e entrevistas.

Como vimos, para atender nossos **objetivos específicos** foram necessárias variadas reflexões e investigações. Por isso, além da base teórica, também, fez-se indispensável a pesquisa de campo para a sustentação do processo investigativo proposto.

Em face disso, para obtermos nossas conclusões, seguimos um **caminho metodológico que abrangeu as abordagens quantitativa e qualitativa e as técnicas de pesquisas: entrevistas, questionários, observação participante e análises bibliográficas, teóricas e documentais.**

Nos próximos itens demonstraremos a pesquisa de campo por meio das *entrevistas, observação participante, questionários e análise documental*.

3.3.1 Entrevistas

Consoante ensina Bauer (2002, p. 66), para realização de uma entrevista é essencial preparação e planejamento. Faz-se necessário que o pesquisador já tenha desenvolvido um referencial teórico ou conceitual para identificar as questões centrais e temas a serem trabalhados na pesquisa. Assim, dois questionamentos basilares devem ser observados: 1) **o que perguntar** (a especificação do tópico guia) e 2) **a quem perguntar** (como selecionar os entrevistados). Foi com base nessas orientações e nas categorias analíticas já referenciadas que planejamos e preparamos nossas entrevistas.

Dessa forma, ao elaborarmos os roteiros e ao realizarmos as entrevistas tivemos como principais objetivos abordar as categorias da nossa dissertação (agências reguladoras, participação social, audiências públicas, Conselho Consultivo, e Ouvidoria), bem como colher subsídios para avaliar a efetividade dos mecanismos de participação social, adentrando mais particularmente no caso da Arce. Correlacionando com o nosso objetivo de pesquisa (Avaliação da Participação Social na Arce), pensamos em um desenho inicial das entrevistas, dividindo-as em três tipos, de acordo com os grupos de interesses da política:

- a) *Tipo 1*, direcionadas para o consumidor;
- b) *Tipo 2*, direcionadas para os representantes dos prestadores de serviços públicos;
- c) *Tipo 3*, direcionadas para os criadores e executores da política.

Com relação ao *tipo 1*, selecionamos entrevistados que representam individual ou coletivamente os consumidores. Procuramos pessoas que, em tese, são mais interessadas nas questões regulatórias, dos consumidores e que conhecem de alguma forma a Arce.

No tocante ao *tipo 2*, escolhemos entrevistados representantes das prestadoras de serviços públicos regulados pela Arce.

Já no que se refere ao *tipo 3*, entrevistamos o servidor da Arce que participa diretamente do processo de participação social da agência, ou seja, que

colabora com as ações de participação social da Arce.

Com exceção do *tipo 3*, no qual entrevistamos apenas um servidor, acreditando que apenas uma entrevista não seria suficiente, optamos por realizar duas entrevistas de cada tipo; assim, ficaríamos com a possibilidade de fazermos comparações entre membros do mesmo grupo de interesse. No entanto, excepcionalmente, realizamos três entrevistas do *tipo 1* (consumidor), visto que no decorrer da pesquisa de campo nos atentamos para a diversidade de classes sociais que temos entre os consumidores. Por isso, abrimos uma exceção e acrescentamos mais uma entrevista para o tipo 1.

3.3.2 *Observação Participante*

Optamos por realizar a observação participante na Ouvidoria da Arce por pensar que possibilitaria um maior fluxo de consumidores presenciais. A nossa intenção foi fazer uma observação do atendimento. Isso porque, a Ouvidoria da Arce faz o atendimento, registro e tratamento das manifestações dos consumidores usuários dos serviços públicos regulados, ou seja, existe uma relação direta entre o colaborador/servidor da Arce e o consumidor que pode ser observada e, por consequência, trazer conclusões para nossa dissertação.

Durante a observação participante, observamos os comportamentos desses dois atores, analisando o colaborador/servidor da Arce durante o atendimento e verificando se o consumidor tem ciência do seu papel enquanto cidadão e usuário dos serviços públicos, bem como se tem consciência das atividades que devem ser desempenhadas pela Agência. Ainda, averiguando, especialmente, se o consumidor tem a percepção que a Ouvidoria é um canal de participação social, e, se tem confiança, se acredita e se sabe que, por meio da Ouvidoria ele pode interferir na gestão pública e, portanto, exercer o controle social.

Para isso, além de fazermos a observação, consideramos também essencial a nossa “intromissão” em tempo real nessa relação Arce/consumidor, por meio de uma abordagem simples e direta junto ao consumidor, explicando-o a nossa condição de pesquisadora e indagando-o sobre os assuntos da nossa pesquisa avaliativa.

Por isso, durante a observação participante, abordamos um dos consumidores e tentamos conversar sobre a Ouvidoria e a participação social, ou

seja, adotamos a orientação de que é importante conversarmos com representantes da coletividade, mesmo que não organizada.

Assim, em termos práticos, fizemos uma observação participante intercalada em diferentes dias e horários durante os meses de agosto, setembro e outubro de 2013 e registramos alguns momentos em um diário de campo.

Todavia, em face do pouco fluxo de consumidores presenciais, a observação não foi como esperávamos: observamos apenas três consumidores presenciais e conversamos com um deles.

A nossa intenção era fazer a observação durante um mês sem interrupção, ou seja, durante 20 dias úteis, duas horas por dia na semana, alcançando um total de 40 horas de observação. No entanto, fizemos em três meses, em dias separados, perfazendo um total de 10 dias e 20 horas de observação.

A redução da carga horária da observação ocorreu intencionalmente, pois percebemos que diante da rotina já percebida durante os primeiros dias de observação, os 10 dias seriam suficientes.

3.3.3 Questionários

A utilização de questionários como técnica de pesquisa, a princípio, não estava contemplada na nossa metodologia. Porém, ao constatarmos que a observação participante não traria completamente as informações que desejávamos e esperávamos, pois, o número de pessoas que procuram pessoalmente a Arce é escasso, resolvemos ampliar a nossa investigação, alcançando um público já determinado e que teoricamente conhecia a Arce, ou seja, os usuários dos serviços públicos que já registraram reclamações na Arce e, por consequência, foram atendidos pela Ouvidoria da Arce.

Com exceção de gás canalizado, visto que não existe demanda significativa, decidimos abarcar todas as áreas que são atendidas pela Ouvidoria da Arce, ou seja: energia elétrica, saneamento básico e transporte intermunicipal. Assim, utilizamos como banco de dados os sistemas informatizados usados para o registro e tratamento das solicitações de Ouvidoria da Arce, que são: o Sistema de

Gestão da Ouvidoria – SGO¹⁰ e o Sistema de Atendimento de Ouvidoria – SOA¹¹.

Considerando que a demanda de reclamações da Ouvidoria da Arce no ano de 2014 foi significativa (em média, 535 reclamações por mês), elegemos o período de seis meses (01.01.14 a 30.06.14) para coletar os dados dos consumidores.

Por meio de coleta individual, enumeramos 1848 consumidores; destes, coletamos 1815 e-mails dos consumidores de energia elétrica, 22 de consumidores de saneamento básico e 11 consumidores de transporte intermunicipal.

Consoante modelo inserido no Apêndice D desta dissertação, criamos um questionário objetivo com perguntas subjetivamente pensadas para medir o conhecimento e sentimento do consumidor com relação à Arce, à Ouvidoria da Arce, à participação social e às audiências públicas, bem como para coletar opiniões espontâneas. Dessa forma, elaboramos nove perguntas e no final deixamos espaço para observações.

Após elaborarmos lista com os nomes e endereços eletrônicos dos consumidores, enviamos por e-mail o questionário para cada consumidor com uma breve apresentação sobre nossa dissertação e um apelo para obtermos respostas, nos seguintes termos:

Prezado (a) Senhor (a),
Meu nome é Daniela, sou aluna do Mestrado da UFC e estou precisando da sua ajuda para concluir minha pesquisa de campo. O tema da minha dissertação é “Avaliação da Participação Social na Arce”. Pretendo avaliar se a Arce possui instrumentos que possibilitam efetivamente a participação dos cidadãos. Consegui seu email por meio das reclamações da Arce.
Peço, por gentileza, que responda ao questionário que estou enviando em anexo a este e-mail, seu nome não aparecerá, é uma pesquisa CONFIDENCIAL. Basta marcar um “x” dentro dos parênteses, nas alternativas que entender corretas. Você não levará mais de 2 minutos e colaborará muito com meus estudos e conclusões. Por favor, após concluir as repostas, retorne para o meu email (daniela_mestrado@ig.com.br).
Muito obrigada!
Daniela Carvalho
(TEXTO DO E-MAIL ENVIADO AOS CONSUMIDORES DA OUVIDORIA DA ARCE JUNTO COM O QUESTIONÁRIO)

De 1848 e-mails enviados, retornaram 99. Dentre os 99 consumidores que responderam às questões objetivas, 41%, também deixaram mensagens com

¹⁰ Sistema criado pela Aneel, porém operacionalizado por todas as agências estaduais que possuem contrato com a Aneel e suas respectivas distribuidoras de energia elétrica.

¹¹ Sistema criado pela Arce para o registro, tramitação e finalização das solicitações de Ouvidoria para as áreas de saneamento, transporte e gás.

observações sobre o tema, críticas e elogios à Arce.

3.3.4 Análise documental

A análise documental foi pensada com o objetivo de pesquisar dados estatísticos referentes às participações nas audiências públicas e no Fórum Regulação e Cidadania da Arce. Fizemos uma pesquisa de campo utilizando a “internet”, as atas do Conselho Diretor, o Sistema de Controles e Documentos - SCD¹² da Arce e documentos internos da Ouvidoria e de outros setores envolvidos nos processos.

¹² Sistema informatizado operacional da Arce, que serve para o registro, acompanhamento e finalização de todos os atos e documentos administrativos internos.

4 RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO

Neste capítulo apresentaremos o resultado da pesquisa de campo, ou seja, exporemos um resumo interpretativo das entrevistas e do diálogo com o consumidor da observação participante. Também abordaremos uma análise qualitativa dos resultados da aplicação dos questionários e da análise documental.

No final deste capítulo, concluiremos respondendo às perguntas secundárias que elaboramos no início do estudo.¹³

4.1 Entrevistas

4.1.1 Primeira Entrevista (Tipo 1 – Consumidor)

Consideramos de suma importância a escolha do entrevistado para compor e enriquecer uma pesquisa de campo. Assim, a primeira entrevista teria grande relevância para o impulso inicial. Por isso, fizemos uma reflexão longa de quem seria o “escolhido” e não importava, portanto, se seria uma pessoa de fácil ou de difícil acesso.

Também concluímos que seria mais interessante abordar inicialmente um consumidor participante da audiência pública, portanto, começar com a entrevista do *tipo 1*.

A partir desse direcionamento, fomos a campo para descobrir quais foram os consumidores que participaram das audiências públicas da Arce, para posteriormente selecionar um e realizar a entrevista.

O primeiro lugar que buscamos foi no “site” da instituição. Encontramos alguns dados relacionados às audiências já realizadas, tais como número da audiência, ano, área de atuação, objeto da consulta e nota técnica; no entanto, não consta no “site” o número de participantes, muito menos os nomes ou contatos.

Marcamos, então, reunião para conversar com o servidor da Arce responsável pela realização das audiências. Concluímos que não existe um arquivo único com os documentos relacionados às audiências públicas, ou seja, teríamos que procurar e conversar com cada responsável (Coordenador) pelas áreas de atuação da Arce (energia elétrica, saneamento básico, transporte intermunicipal e

¹³ As perguntas secundárias estão dispostas na Introdução, no item “1.3.1”.

gás canalizado).

Antes de procurar e agendar reunião com cada Coordenador (responsável pelas áreas de atuação da Arce), como somos servidora da agência, temos acesso aos sistemas internos, logo, achamos prudente fazermos primeiro uma pesquisa no Sistema de Controle de Documentos (SCD), já que cada audiência pública necessita estar documentada em processos administrativos.

Começamos nossa busca e detectamos, não apenas processos, mas também diversos outros tipos de documentos relacionados às audiências públicas. Coletamos e listamos todos os dados relacionados às audiências públicas que constavam no SCD. Diante dos números coletados, o próximo passo seria solicitar autorização e procurar no arquivo físico os documentos para compulsar um por um. No entanto, tivemos a lembrança de um nome representante dos consumidores, dentro do perfil que procurávamos, ou seja, com potencial para colaborar realmente com a pesquisa, pois já tinha participado de audiências públicas da Arce e atualmente vem participando do Fórum Regulação e Cidadania da Arce.

Como já mencionamos, fazemos parte da equipe da Ouvidoria da Arce, setor responsável pela realização do referido Fórum. Dessa forma, não foi mais necessário, pelo menos para o momento, fazermos a consulta aos processos de audiências públicas, pois, facilmente coletamos nome completo, e-mail, telefone e endereço do primeiro entrevistado, o senhor Jurandir Marães Picanço Júnior.

O senhor Jurandir é professor aposentado da Universidade Federal do Ceará, ex-presidente da Coelce (antes da privatização) e ex-conselheiro do Conselho Diretor da Arce. Ocupou ainda os seguintes cargos públicos da administração estadual e federal: Diretor Técnico do Núcleo de Tecnologia Industrial do Ceará – NUTEC; Coordenador de Eletrificação do Programa de Irrigação do Nordeste; Diretor de Planejamento da Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE; Secretário da Ciência e Tecnologia do Ceará; Diretor de Desenvolvimento Comercial da Cearáportos; Diretor de Planejamento da Companhia de Gestão de Recursos Hídricos; Diretor Corporativo do Instituto de Desenvolvimento Industrial do Ceará – INDI, da Federação das Indústrias do Estado do Ceará - FIEC. Atualmente exerce a função de consultor da FIEC e, por esse motivo, tem especial interesse nas questões que dizem respeito ao consumidor industrial, mormente, nos serviços públicos de energia elétrica e água e esgoto.

Portanto, a escolha do primeiro entrevistado se deu pelo que representa

sua larga experiência na área de regulação e sua expressiva atuação como representante do consumidor, tendo em vista sua posição profissional atual.

Os principais temas trazidos pelo entrevistado foram:

Audiência Pública

Após a formação do perfil do entrevistado, iniciamos as perguntas, pedindo que ele nos falasse sobre as audiências públicas.

O entrevistado iniciou sua fala referindo-se aos problemas que visualiza na realização das audiências públicas que geram a sua não efetividade. Salientou que, normalmente, os assuntos tratados nas audiências públicas afetam diretamente determinados grupos, no entanto, apenas indiretamente o consumidor, acarretando desinteresse da sociedade. Assim, existem participações dos grupos diretamente interessados que se preparam tecnicamente, porém, não existem participações de cidadãos comuns, gerando, dessa forma, desequilíbrio, mesmo porque, quando os cidadãos participam, geralmente abordam assuntos diferentes dos que estão sendo propostos, ocasionando impropriedades legais e impossibilidade de apresentação de fundamentos coerentes nas manifestações. Todavia, o entrevistado foi bem incisivo ao frisar que a audiência pública é uma das melhores formas para socializar uma questão.

Na sequência, ao ser interpelado sobre a possibilidade de se criar meios para proporcionar efetividade às audiências públicas, o entrevistado entendeu ser difícil a existência e manutenção de associações de consumidores preparadas para participarem de audiência pública cujo tema fosse, por exemplo, a discussão do aumento das tarifas de energia elétrica. Neste caso, a concessionária teria maiores condições e argumentações técnicas e jurídicas para defender o aumento das tarifas.

Perguntamos também sobre a participação efetiva do entrevistado como representante do consumidor em audiências públicas. Como resposta, o Dr. Picanço salientou que a audiência pública não é eficiente para envolver interesses coletivos ou difusos, porém, funciona quando afeta interesses de grupos específicos. Assim, afirmou ser da cultura do cidadão brasileiro a inércia hoje existente nas audiências públicas; todavia, demonstrou esperança, quando fez referência aos novos

movimentos sociais¹⁴ que dinamizaram o País e finalizou o raciocínio, reafirmando que desconhece alternativa melhor do que as audiências públicas para a participação social nas decisões que afetam a sociedade.

Participação Social

Por outro lado, com relação à participação social, o entrevistado entendeu que o uso da “internet” é um mecanismo favorável, bem como a existência de reuniões públicas, a exemplo do que acontece na Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, onde as reuniões da Diretoria são transmitidas ao vivo nacionalmente e permitem a participação direta de qualquer interessado. O entrevistado deixou claro seu entendimento de que a Aneel tem um processo democrático avançado.

Ao ser questionado sobre sua participação nas audiências, e sobre a relação existente entre as agências reguladoras e a participação social, Dr. Picanço considerou, enquanto representante da Fiec, ter uma participação efetiva. Inclusive citou exemplos, novamente engrandeceu as reuniões públicas da Aneel e criticou as reuniões da Arce, pois as consideram, de fato, fechadas ao público, impossibilitando a participação da sociedade nas decisões. Para ele, a Arce deveria tornar realmente pública e televisionada as reuniões decisórias do Conselho Diretor como forma de aprimorar a participação do cidadão. Fez referência também ao já comentado Fórum, realizado pela Arce, entendendo ter pouca expressão, por ser restrito.

Agência Reguladora

Importante ainda ressaltar o dinamismo de uma entrevista que se pretende “aberta”, pois durante as considerações apresentadas sobre as audiências públicas e participação social, o entrevistado acabou enveredando o assunto para o aprofundamento do tema agências reguladoras, adentrando na questão da contextualização histórica e política das agências.

¹⁴ O entrevistado se referiu às manifestações populares que antecederam à Copa do Mundo de 2014.

Ouvidoria

Questionamos o entrevistado também sobre a relação entre Ouvidoria e participação social. Para ele, as Ouvidorias são importantes instrumentos; porém, o cidadão não a utiliza como deveria. Opinou que as Ouvidorias deveriam ser mais ativas, no sentido de tratar os problemas coletivos, mesmo que não sejam demandadas, ou seja, as Ouvidorias deveriam ter também como missão arrancar o cidadão da “zona de conforto”, ou, melhor dizendo, do “desconforto” que o envolve.

4.1.2 Segunda Entrevista (Tipo 3 – Servidor da Arce)

A segunda entrevista que realizamos foi com Alexandre Triandópolis, formado em Administração, servidor de carreira da Arce, cujo cargo é Analista de Regulação da Arce. Atualmente exerce a função de Assessor de Comunicação e Relacionamento Institucional.

Selecionamos o segundo entrevistado para o tipo 3 por ser servidor da Arce que participa diretamente das audiências públicas, bem como por também participar dos eventos promovidos pela Arce que envolvem a sociedade.

Os principais temas trazidos pelo entrevistado foram:

Audiências Públicas

Quando solicitamos ao entrevistado falar sobre audiência pública, ele iniciou sua fala abordando aspectos conceituais, ressaltando que as audiências públicas realizadas pela Agência objetivam fundamentalmente “ouvir a sociedade a respeito de uma decisão que a Arce pretende adotar para um determinado segmento regulado”.

Ao ser abordado sobre a sua participação nas audiências, o entrevistado afirmou que a Assessoria de Comunicação e Relacionamento Institucional tem um papel de organizar a realização da audiência. Em seguida, explicou os procedimentos internos da audiência e especificou a participação da sua Assessoria e dos outros setores. Fez questão de frisar que, para o sucesso da audiência pública, necessita-se que todos os setores da Agência exerçam adequadamente o papel que cabe a cada um. Também expressou a opinião de que a Ouvidoria é parte

fundamental no processo, pois os usuários consumidores seriam os maiores interessados.

Questionado sobre a existência do número de audiências públicas na Arce e sobre o número de contribuições, o entrevistado informou que consta no “site” da Arce todas as notas técnicas e que as contribuições do público participante são analisadas e respondidas. Além disso, todas elas são formalizadas dentro de um processo administrativo e apresentadas, com o parecer técnico da área regulada e do setor responsável pela audiência, ao Conselho Diretor, órgão colegiado máximo da Arce, para que, em última instância administrativa, pronuncie-se, decidindo se essas contribuições podem definitivamente ser aproveitadas na resolução a ser publicada.

Também perguntamos quanto ao número de contribuições e se geram resultados no sentido de contribuir na efetiva elaboração das normas submetidas às audiências públicas. Obtivemos a resposta de que, no tocante à quantidade de contribuições, o grau de interesse dos manifestantes em apresentar contribuições vai depender do assunto. Se for sobre o preço da tarifa de energia elétrica, por exemplo, o interesse seria maior, no entanto, ainda bem aquém do desejável. Opinou que isso se dá em face da pouca cultura do consumidor brasileiro. Sobre a incorporação das contribuições na norma, o entrevistado afirmou que em muitos casos é incorporado, e voltou a frisar que vai depender também do assunto que está sendo discutido. Se for uma questão estritamente técnica, por exemplo, o consumidor comum terá mais dificuldade de opinar com propriedade e por consequência dificilmente terá sua contribuição incorporada na norma. Já no que se refere às contribuições dos prestadores de serviços e dos próprios grupos de interesses organizados, como a Federação das Indústrias, a participação é mais significativa, pois estes têm amparo técnico.

Conselho Consultivo

Aproveitando o momento em que o entrevistado se referiu ao Conselho Consultivo, o questionamos sobre o mencionado Conselho. Ele respondeu que a composição do Conselho e a realização das reuniões passam por “processos muito lentos e difíceis de ser concluídos”, dificultando seu funcionamento, pois as próprias instituições que devem, por lei, indicar nomes para compor o Conselho não

colaboram, ou seja, sequer indicam os nomes em tempo hábil. Também ressaltou que a própria Arce poderia ser mais insistente e deveria procurar alternativas para facilitar a efetivação do Conselho, até mesmo, se fosse o caso, modificando a própria lei que regulamenta o funcionamento do Conselho Consultivo.

Lembrou ainda que o Conselho Consultivo já funcionou em tempos passados e que as reuniões foram bem sucedidas com contribuições importantes, na medida em que o Conselho é meramente opinativo, porém, teve vida “muito curta”, pois em pouco tempo, as reuniões começaram a sofrer problemas relativos a assiduidades. Por esses motivos, acabou minando um pouco a insistência da Agência com esse Conselho Consultivo. O entrevistado sugeriu, dessa forma, que a formação, a instituição e a composição do Conselho passem por reformas, de modo que pudesse haver uma flexibilização tanto no ingresso dos membros, como nas suas substituições.

Ouvidoria

Passamos para o assunto Ouvidoria e participação social. Nesse momento, o entrevistado foi categórico em afirmar que a Ouvidoria da Arce está fazendo um trabalho à altura da importância da regulação. Opinou que até se pode contestar o alcance social do trabalho da Agência em muitas frentes, como na Comunicação, na própria Ouvidoria e setores técnicos, no entanto, fez questão de frisar que a agência reguladora não é “uma espécie de política pública direcionada à satisfação de interesses dos seus cidadãos diretamente”, mas um órgão que realiza um trabalho técnico e que tem alcance na vida das pessoas, porém, não é uma política pública traduzida nos seus termos mais tradicionais.

No que diz respeito à população conhecer ou não a Agência, o entrevistado entende que a Arce está realizando um trabalho ajustado aos seus objetivos institucionais. Colocou que a Ouvidoria tem proporcionalmente recebido sinais positivos da sociedade, possibilitando ao consumidor atual ter uma ideia mais clara do que é o trabalho da Agência, do que a Ouvidoria é capaz de fazer para o cidadão, principalmente no que se refere ao trabalho de mediação. No entanto, reconheceu que existem algumas frentes nas quais a Agência ainda pode avançar, como uma maior aproximação da Ouvidoria em relação à sociedade no sentido de captar melhor o sentimento do usuário com relação à prestação do serviço público.

Também ressaltou que a Ouvidoria é tão somente um trabalho auxiliar de uma Agência, pois a função primordial da agência reguladora é realizar a regulação.

Tornamos a perguntar sobre a Ouvidoria para sabermos a opinião do entrevistado sobre a relação entre Ouvidoria e participação social, indagando-o se a Ouvidoria é o próprio instrumento de participação social.

O entrevistado afirmou, então, que a Ouvidoria é um instrumento de participação social na medida em que ouve os usuários, qualquer que seja sua manifestação, a favor ou contra a qualidade do serviço que está sendo avaliado, portanto, é uma forma de se ampliar a participação da sociedade no trabalho da Agência.

Ainda sobre Ouvidoria, perguntamos se ele achava importante o trabalho proativo da Ouvidoria, ou seja, de provocação da sociedade, como; o caso do Fórum Regulação e Cidadania. Pelo que interpretamos da fala do entrevistado, ele entende que é salutar o trabalho proativo da Ouvidoria e por consequência da Arce; no entanto, acha que essa não é função primordial das agências, pois o que demonstra a sua efetividade é o pleno exercício da regulação, sendo a atividade da Ouvidoria “acessória”.

Também salientou que existe no âmbito interno da Agência uma confusa ligação entre a valorização e efetividade da agência ao restrito conhecimento da população sobre a sua existência. É como se fosse “culpa” da área de Comunicação e da Ouvidoria o pouco conhecimento da sociedade. Na verdade, falou o entrevistado, o caminho é o contrário:

as atividades de comunicação da Arce e da própria Ouvidoria devem estar a serviço do aperfeiçoamento das relações da Agência com a sociedade. Colaborar para que a sociedade perceba e assimile a importância do papel da Agência como indutor da qualidade dos serviços públicos regulados, divulgando e praticando um conceito de regulação que estimule o controle social e a cidadania colaborativa.

Mas não se pode, argumentou, “atravessar os limites dessa atribuição e admitir que essas funções acessórias sejam diretamente responsabilizadas por eventuais fracassos nos resultados finalísticos”.

4.1.3 Terceira Entrevista (Tipo 2 – Prestador de Serviço)

O terceiro entrevistado foi o Dr. José Nunes. Graduado em Engenharia Elétrica, foi professor do curso de Engenharia Elétrica da Universidade Federal do Ceará – UFC. Ingressou na Companhia Energética do Ceará – Coelce, em 1979, ocupou os cargos de Superintendente de Distribuição, Diretor de Operação, Gerente de Projetos Institucionais. Em 2001, com a Coelce já privatizada, foi nomeado ao cargo de Diretor Institucional e de Comunicação, no qual se encontra até os dias de hoje.

A escolha do entrevistado se deu por entendermos que, sendo Diretor da Coelce, integra o comando maior da Companhia, possibilitando a obtenção de informações e posicionamentos que, em tese, predominam na empresa. Além do mais é o Diretor que mais se relaciona com a Ouvidoria da Arce.

Os principais temas trazidos pelo entrevistado foram:

Participação Social

Para o entrevistado, participação social se relaciona com a necessidade contemporânea das empresas de terem alianças sociais. Segundo Dr. Nunes, aliança social significa *“a penetração na sociedade de forma mais ativa e normalmente com algo que vai além do seu produto, que normalmente é ofertado”*. O entrevistado também colocou que as organizações procuram cada vez mais interagir com a sociedade e para ele isso é uma obrigação.

Agência Reguladora

O entrevistado entende que quando um serviço público é delegado a um agente privado há necessidade de uma regulação que deve ser realizada pelas agências reguladoras.

O modelo regulatório adotado no setor elétrico, ou seja, com uma agência nacional mais focada na tarifa e uma agência local que acompanha mais de perto a qualidade do serviço parece ser um bom modelo para o entrevistado; no entanto, algumas considerações de cunho pessoal foram colocadas. Para Dr. Nunes, o setor elétrico é muito complexo; assim, há necessidade de profissionais capacitados, bem

como, de agências reguladoras desvinculadas da política, ou seja, não ser a agência do governante, e sim, a agência do Estado, como também deve manter um quadro de bons profissionais.

Participação Social e Agências Reguladoras

Ao ser abordado sobre a relação entre a participação social e as agências reguladoras, o entrevistado afirmou que a agência tem necessidade de se comunicar, ser reconhecida, até pra se preservar e no futuro ser defendida pela população, ou, se não por essa, pelos órgãos de classes que têm condições de conhecer melhor o papel das agências.

Ainda sobre a necessidade de se comunicar, Dr. Nunes falou sobre a mídia, ressaltando a sua importância, mas se queixou também, alegando que muitas vezes a mídia distorce os fatos.

O entrevistado também ressaltou que o setor elétrico é um dos mais avançados do País, mas que ainda é muito frágil no que se refere ao conhecimento da sociedade, por isso, “não tem seu papel reconhecido”.

No tocante à participação social no âmbito da Ouvidoria das agências, Dr. Nunes pontuou que a Ouvidoria “pode antecipar algumas tendências”, ou seja, prever problemas futuros e essa é uma função relevante.

Audiências Públicas

Sobre as audiências públicas, Dr. Nunes fez questão de frisar que a considera um “*instrumento importantíssimo, mas com uma debilidade enorme*”, pois a “*discussão é superficial, politizada e existe pouco aprofundamento*”. O entrevistado também apresentou sugestões. Para ele, assim como no meio cultural existem programas de formação de plateia, para as audiências públicas no âmbito das agências reguladoras também poderia se desenvolver um programa de formação de consumidores para que as audiências públicas tivessem realmente um maior aprofundamento.

Ao ser instigado a falar sobre a sua própria participação nas audiências públicas, o entrevistado fez referência a dois tipos de audiências: as *não programadas*, nas quais, nas suas palavras, decorrem de fatos imprevistos e que

normalmente trazem um fato negativo de maior gravidade, esclarecem pouco, têm um viés político muito forte e oferecem pouco resultado; e as *programadas*, que são as audiências realizadas, por exemplo, para reajustes e revisões tarifárias. Sobre essas, o entrevistado já pensa diferente: entende que são audiências que vêm avançando, principalmente no “*nível de civilidade*”.

Conselho Consultivo da Arce

Provocado, o entrevistado fez alusão ao Conselho Consultivo da Arce, colocando sua percepção de que tem sido pouco utilizado, que poderia ter um papel mais relevante e que é um instrumento interessantíssimo. Aproveitou para propagar também a importância dos Conselhos dos Consumidores, afirmando que, no setor elétrico, já existem há décadas, ao contrário de outros setores que só recentemente vieram a copiar e a colocar como uma novidade.

Ouvidoria

Solicitamos ao entrevistado que comentasse sobre as Ouvidorias e mais especificamente sobre a Ouvidoria da Arce.

Dr. Nunes ressaltou a importância das Ouvidorias e da Ouvidoria do regulador, no entanto, destacou que existem dificuldades, principalmente na seleção da demanda, pois, segundo ele, as Ouvidorias não têm condições de receber tudo que aparece, pois deixaria de ser uma “*instância de recurso*”. Por outro lado, não podem também restringir muito.

Arce e prestador de serviço

Abordado sobre a relação Arce e Coelce, primeiro o entrevistado ressaltou que a Ouvidoria da Coelce tem avançado e que foi a própria Arce que incentivou sua criação, tendo sido, portanto, importante, já que a existência da Ouvidoria trouxe frutos para a Coelce. Ainda sobre o assunto, demonstrou preocupação no que se refere ao conhecimento do regulador, quando é necessário um aprofundamento das questões regulatórias. Também criticou a doseimetria da

pena¹⁵, pois entende haver um grau de subjetividade muito grande na legislação, e se os reguladores não estiverem plenamente capacitados, pode haver distorções.

4.1.4 Quarta Entrevista (Tipo 2 – Prestador de Serviço)

Fizemos a quarta entrevista com o Dr. André Facó, Presidente da Cagece, portanto, representante de umas das prestadoras de serviços públicos regulados pela Arce, fato que justifica a escolha.

Os principais temas trazidos pelo entrevistado foram:

Participação Social

Sobre participação social, o entrevistado colocou que a população desconhece o que são efetivamente os serviços públicos e principalmente de quais são seus direitos e seus deveres, pelo menos, no que se refere ao setor de saneamento. Apontou que o setor de saneamento se concentrou muito, inicialmente, em técnicas de engenharia e só no momento atual despertou para a necessidade de envolver a população na tomada de decisões, passando a ser um grande desafio para o setor encontrar uma forma de viabilizar a participação social. Para o entrevistado, o que vai facilitar a participação social é a população ter uma “cultura da água”. Citou a experiência exitosa de Israel, onde há conhecimento e valorização da água pela população; no entanto, frisou que no Brasil ainda não existe a “cultura da água”, por isso, a dificuldade para se implantar o controle social.

No que se refere à efetivação da participação social, o entrevistado também fez uma reflexão: “*não sei se primeiro devemos educar com a cultura da água ou promover a participação social e controle social para criar a cultura da água*”, ou seja, para ele, a participação social e o conhecimento da população sobre o serviço público estão intrinsicamente relacionados.

Sobre a participação social da Arce, o entrevistado entende que tanto a Cagece como a Arce devem se envolver na mudança da postura do usuário na participação social, pois é uma questão cultural. Para ele, a elevação da tarifa da água poderia ser uma saída, já que força o usuário a se interessar e valorizar mais a água e cita os exemplos da Califórnia e Israel.

¹⁵ Dosemetria da pena é uma forma de cálculo das penas.

Ainda, na visão do entrevistado, os instrumentos que a lei 11.445¹⁶ estabelece são muito passivos, pois espera que a população espontaneamente participe, não sendo, assim, eficazes.

Agências Reguladoras

Ao ser abordado sobre as “agências reguladoras”, o entrevistado começou falando sobre a regulação. Disse que no início a Cagece questionava o “por que” da regulação, pois, naturalmente, não gostava de ser fiscalizada. No entanto, nos dias atuais, a situação é outra: já existe um pensamento dentro da Companhia de que a regulação favorece a boa prestação do serviço. Todavia, no Brasil, ainda não existe a cultura da regulação, nem agências reguladoras capazes de impulsionar as empresas para torná-las mais sustentáveis e eficientes, com exceção da agência reguladora do Ceará, pois, para o entrevistado, a prestação do serviço oferecido pela Cagece melhorou depois da atuação da Arce e, apesar de algumas discordâncias de conceitos, há um nível de maturidade de discussão entre a Agência Reguladora e a Companhia e concluiu afirmando que a regulação é um dos caminhos para garantir a sustentabilidade do setor de saneamento.

Audiências Públicas

Dr. André colocou que a audiência pública não deve ser o único instrumento de participação social e precisa de aprimoramentos para funcionar. Por isso, necessita de uma prévia preparação do público que vai participar da audiência pública, pois poucas pessoas se dispõem a ir e as que vão, normalmente colocam problemas individuais, pois não detêm conhecimento, principalmente o técnico, para apresentar demandas coletivas. Para o entrevistado, é o momento para se usar as diversas formas tecnológicas de comunicação social para que realmente ocorra uma efetiva participação da sociedade.

¹⁶ Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, Lei Federal de Saneamento Básico.

Conselho Consultivo

Sobre o Conselho Consultivo, o entrevistado afirmou que a agência reguladora, além de ter a perspectiva técnica, também deve ser vislumbrada por outras perspectivas, como as perspectivas social e política. O Conselho Consultivo da Arce poderia exercer esse papel de equilíbrio.

Ouvidoria e Ouvidoria da Arce.

Falando sobre a Ouvidoria da própria Cagece, o entrevistado afirmou que aquela Companhia acredita que a Ouvidoria deve ser um representante do “cliente” (usuário do serviço público), ou seja, a Ouvidoria da Cagece deve desempenhar o papel de buscar uma nova composição para satisfazer o usuário. Também a Ouvidoria da Cagece deve representar o empregado frente à Diretoria e ainda ser uma das áreas principais de melhoria dos processos.

A visão que o Dr. André tem quanto à Ouvidoria da Arce é a de que funciona como uma segunda instância, ou seja, quando os usuários não conseguem resolver suas questões na Cagece, procuram a Ouvidoria da Arce. O entrevistado considera, portanto, o papel da Ouvidoria da Arce importantíssimo, pois representa o “hipossuficiente”.

Questionado sobre a relação entre Ouvidoria da Arce e Cagece o entrevistado colocou que sempre considerou uma relação tranquila, aberta e de respeito.

Arce e Prestador de Serviço

Para o Dr. André, a Arce e a Cagece possuem uma relação respeitosa que poucos Estados têm, pois a Arce se apresenta propositiva e aberta às discussões.

Conclusões

O entrevistado concluiu que o grande desafio atual no setor de saneamento é se comunicar bem, pois a eficiente comunicação gera o incentivo para o conhecimento e participação da população no processo decisório.

4.1.5 Quinta Entrevista (Tipo 1 – Consumidor)

O senhor Antonio Erildo Lemos Pontes é engenheiro agrônomo e atualmente exerce a função de Presidente do Conselho de Consumidores da Coelce – Conerge¹⁷. Escolhemos o senhor Erildo para a entrevista do *tipo 1*, por representar os usuários do serviço público de energia elétrica, já que é Presidente de um Conselho composto por diversas classes de consumidores, qualificando-o a ter informações e posicionamentos importantes sobre o nosso tema.

Os principais temas trazidos pelo entrevistado foram:

Audiência Pública

Citando sua experiência nas audiências públicas realizadas pela Aneel, o entrevistado colocou que as considera extremamente importantes, porém, entende que ainda precisa avançar, principalmente porque a sociedade ainda não tem conhecimento adequado sobre as audiências públicas, por isso tem sido pouco participativa.

Abordado sobre sua participação nas audiências, o Sr. Erildo colocou que o Conerge sempre participa e que, representando o Conselho, apresentou contribuições que foram acatadas pela Aneel.

¹⁷ Conerge é um conselho criado pela própria distribuidora de “caráter consultivo, voltado para orientação, análise e avaliação das questões ligadas ao fornecimento de energia elétrica, às tarifas e à adequação dos serviços prestados ao consumidor” (art. 3º, da Resolução nº 451, de 27.09.11).

Participação Social

O entrevistado entende que a participação social vem crescendo, principalmente, diante das mídias sociais, “facebook”, “whatsApp”, etc. Por outro lado, o Sr. Erildo afirmou que a sociedade vem amadurecendo e as pessoas estão ficando mais exigentes e cientes de seus direitos.

Agências Reguladoras

Para o Presidente do Conerge, as agências reguladoras são importantes, no entanto, necessitam amadurecer, ou seja, ter mais interação com a sociedade e desempenhar um papel mais forte, principalmente as “locais”¹⁸.

O entrevistado também considera que existe interferência do governo nas agências, pois podem regradar os seus recursos, influenciando na eficiência das agências e isso as prejudica.

Questionado sobre a participação social nas agências reguladoras o entrevistado também fez referência à falta de amadurecimento das agências e, por consequência, ao desconhecimento da sociedade sobre o seu papel.

Ouvidoria

Sobre a Ouvidoria, o Sr. Erildo afirmou considerar um dos instrumentos de participação social mais importantes para a sociedade, no entanto, levantou a questão da escolha pessoal do Ouvidor. Segundo ele, o que faz a Ouvidoria ser excelente ou não é a pessoa do Ouvidor e, por isso, o gestor tem que ter a responsabilidade e a sensibilidade de escolher uma pessoa adequada.

Provocado sobre a possibilidade da Ouvidoria exercer também uma função preventiva, o entrevistado respondeu que sim, mesmo porque é o setor que tem acesso aos problemas, mas voltou a afirmar que vai depender do perfil criativo do Ouvidor.

¹⁸ Provavelmente quando o senhor Erildo se referiu às agências “locais” estava fazendo referência às agências estaduais, no caso do Estado do Ceará, a Arce.

Conselho Consultivo

A respeito do Conselho Consultivo da Arce o entrevistado alegou desconhecer-lo, no entanto, opinou que a existência de um Conselho Consultivo de participação popular levaria a Agência a ter mais credibilidade perante a sociedade.

4.1.6 Sexta Entrevista (Tipo 1 – Consumidor)

Na realidade, a nossa intenção era realizar duas entrevistas do *tipo 1*, porém, no decorrer de nossa pesquisa de campo, nos atentamos para a diversidade de classes sociais que temos entre os consumidores; por isso, abrimos uma exceção e acrescentamos mais uma entrevista para o *tipo 1*.

Entrevistamos a senhora Maria Francilene da Silva, estudante do Curso de Serviço Social e suplente da senhora Maria do Socorro Magalhães Tavares, membro titular da Classe Residencial do Conerge e representante da Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza.

Os principais temas trazidos pela entrevistada

Participação Social

No que se refere à participação social, a Sra. Francilene afirmou que há desinteresse do próprio cidadão, pois ele só busca seus direitos quando tem interesse particular envolvido, mas também acredita que os órgãos não fornecem as informações necessárias. Ela acha que os órgãos deveriam fazer mais campanhas publicitárias, assim como poderiam aproveitar mais as redes sociais.

Agências Reguladoras

Quanto às agências reguladoras a Sra. Francilene opinou que elas poderiam dar mais informações para o cidadão. Ao ser questionada especificamente sobre a Arce, a entrevistada afirmou que a Arce precisa divulgar e esclarecer mais o cidadão quanto ao seu papel, pois o cidadão desconhece a existência da Arce.

Audiências Públicas

A princípio, a entrevistada colocou, ao nosso sentir, que os órgãos realizam as audiências apenas para cumprir formalidades e que não existem resultados eficazes. Foi a interpretação que extraímos da seguinte fala: “*Audiência pública eu vejo como só resultado pra aquela pessoa que tá realizando, uma forma de é... aglomerar pessoas pra aquele objetivo comum, o resultado eu não acho muito eficaz em qualquer tipo de audiência [...]*”. A entrevistada complementou o raciocínio, comentando que após a realização das audiências públicas, seus resultados deveriam ser apresentados aos cidadãos, como uma forma de retorno.

Indagada sobre a sua participação pessoal e direta nas audiências públicas, a Sra. Francilene afirmou que já apresentou contribuições enquanto membro do Conerge e que o referido Conselho conseguiu obter o que foi pleiteado.

Conselho Consultivo

Ao ser questionada se tinha conhecimento do Conselho Consultivo da Arce, a entrevistada afirmou não conhecer e, portanto, não fez comentários.

Ouvidoria

Ao ser abordada pela primeira vez sobre a Ouvidoria da Arce, a entrevistada preferiu não se manifestar, alegando não conhecê-la. No entanto, em um segundo momento, ao ser questionada sobre a Ouvidoria de uma forma geral, a Sra. Francilene opinou que as Ouvidorias devem buscar mais a aproximação com o cidadão. Inclusive, apontou caminhos de melhoras, como a criação de Ouvidorias itinerantes. Finalizou opinando que devem ser mais atuantes junto às comunidades.

Conclusões

A entrevistada reforçou que os órgãos públicos, além de realizarem as audiências públicas, devem também dar um retorno ao cidadão, mesmo porque os cidadãos da atualidade estão mais atentos e mais cientes de seus direitos.

4.2 Observação Participante

Durante a observação participante abordamos aleatoriamente um consumidor que estava fazendo uma reclamação no balcão de atendimento da Ouvidoria da Arce. Dizemos aleatoriamente, mas, na verdade, foi uma escolha, pois, ao constatarmos a óbvia insatisfação do consumidor, sentimos que seria interessante uma conversa informal.

Aguardamos a finalização do registro da reclamação e em seguida o abordamos. Após explicarmos nossa condição de mestrandos, perguntamos para o consumidor se poderíamos conversar e pedimos autorização para gravar a conversa. Ele aceitou.

Então, conversamos com o Sr. Arnaldo, servidor público federal da carreira da Polícia Federal.

Os principais temas trazidos pelo consumidor foram:

Participação Social

Ao ser questionado sobre a participação do cidadão, o consumidor falou sobre o tema de forma indireta. Apenas comentou que a maioria da população desconhece os problemas da Coelce, pois o número de pessoas prejudicadas ainda permanece reduzido. Porém, se as pessoas começassem a utilizar as redes sociais, como o “facebook”, para apresentar as falhas da Coelce, poderia ser um canal proveitoso para a melhora da empresa. Por outro lado, também criticou uma parcela da população que não se comporta adequadamente, usando os termos “bandidagem” e “badernas”.

Agências Reguladoras

O Sr. Arnaldo também não fez uma abordagem direta sobre as agências reguladoras. Afirmou não concordar com a Coelce privatizada. Opinou que a Coelce deveria ser multada com valores mais significativos, mais altos, porque, como eles dispõem de muitos recursos, pagam a multa, porém, continuam agindo da mesma forma, sem preocupação. Por isso, o governo por meio dos dirigentes deveriam se unir e dar uma punição mais severa, inclusive, se for o caso, tomar a concessão

para a empresa voltar para o Estado.

Afirmou ainda que a Aneel surpreendentemente foi rápida e que a Arce respondeu e enviou comunicado, mas continua esperando a solução para seu problema pessoal.

Ouvidorias

Ao ser questionado sobre as Ouvidorias, o consumidor afirmou que considera o atendimento da Ouvidoria da Coelce “perfeito”, mas não resolve os problemas. Também disse que as Ouvidorias, inclusive da Arce, deveriam funcionar; no entanto, somente servem para fazer “uma ponte”. Todavia, na realidade, “não servem para nada, apenas para enganar a população, pois as Ouvidorias não têm poder algum dentro da empresa ou órgão que representam”.

4.3 Questionários

A seguir, demonstraremos os resultados da aplicação dos questionários por meio de análises quantitativa e qualitativa das respostas dos consumidores ao questionário aplicado na pesquisa de campo¹⁹. Para isso, nos próximos itens transcreveremos as perguntas e procederemos com as constatações e os comentários respectivos.

4.3.1 Resultados das Respostas dos Consumidores às Perguntas Objetivas do Questionário

Pergunta 1 – Você sabia que a prestação dos serviços públicos como energia elétrica, transporte, saneamento básico e gás canalizado são fiscalizados pelo poder público?

No que se refere à *pergunta 1*, dentre os consumidores questionados, 87% responderam que sim, 13% responderam que não e ninguém deixou de marcar esse quesito.

Da análise desses números, entendemos que pelo menos 87% das

¹⁹ Para verificar o teor do questionário, ver Apêndice “D” desta dissertação.

peças que procuraram a Arce no período selecionado, em tese, conhecem o básico da regulação, ou seja, sabem que existem serviços públicos que são fiscalizados pelo poder público. Tal resultado, a princípio, parece bom para a Agência. No entanto, o mais curioso é que, mesmo considerando que a amostra coletada representa consumidores que sabem da existência da Arce, ou seja, registraram reclamações e obtiveram respostas da Agência. Ainda 13% afirmaram que não sabiam que a prestação de serviços públicos era fiscalizada pelo poder público. Tais números sugerem, portanto, que a regulação, mesmo para aqueles que a utilizam, ainda pode ser desconhecida.

Pergunta 2 – Você conhece a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - Arce?

Essa pergunta pode parecer provocativa, ora: - *se procurei a Arce é porque conheço*, mas, na realidade, a nossa intenção foi extrair, ao máximo, o verdadeiro pensamento do consumidor: - *procurei a Arce, mas, realmente sei do que se trata esse órgão?*

Dentre os consumidores questionados, 89% responderam que sim, 11% responderam que não e ninguém deixou de marcar esse quesito.

Com relação aos que responderam que sim (89%), podemos verificar um leve aumento quando comparamos com o resultado da *pergunta 1* (87%). Isso responde ao fato lógico de que, em regra, quem procura a Arce, tem mais chance de “conhecer” a Agência, mas isso não quer dizer que necessariamente o consumidor tem consciência de que a prestação de serviços públicos é fiscalizada pelo poder público.

Já no que se refere aos que responderam que não (11%), podemos trazer, até com mais ênfase, a mesma indagação e raciocínio da *pergunta 1*. Ora, como uma pessoa que já procurou a Arce pode dizer que não a conhece? Contamos com três possibilidades: primeira, o consumidor tem consciência que, mesmo tendo utilizado a Agência, realmente não a conhece; segunda, por algum motivo, o e-mail fornecido não corresponde ao reclamante; e terceira, por revolta ou ironia, o consumidor afirmou não conhecer a Arce. Não ousamos afirmar qual seria a opção mais certa, porém, podemos dizer que, ao nosso sentir, as três opções podem ter motivado as respostas.

De qualquer forma, o resultado demonstra que 11% dos consumidores, mesmo tendo utilizado o atendimento da Arce, afirmaram não conhecer a Agência e isso preocupa, pois reflete a pouca afinidade da população com o órgão regulador estadual.

Pergunta 3 – Você acha que a Arce é um órgão público de qual ente da federação?

A *pergunta 3* foi elaborada como complemento à *pergunta 2*, ou seja, no intuito de confirmar se os consumidores que procuraram a Arce, além de conhecê-la, têm a noção básica de que a Arce é um órgão do Estado.

Diante das respostas das *perguntas 1 e 2*, o resultado não surpreendeu. Dentre os questionados, 86% responderam corretamente, afirmando que a Arce é um órgão estadual; no entanto, 14%, afirmaram que a Arce é um órgão da União ou do Município.

Podemos interpretar tal resultado afirmando que pelo menos 3% dos consumidores que responderam conhecer a Arce, na realidade, não a conhecem, pois não sabem qual é o ente federativo a qual pertence a Agência.

Pergunta 4 – Segundo sua opinião, a Ouvidoria da Arce serve pra quê?

(marque as alternativas que entender corretas, você pode marcar uma ou mais alternativas):

- Serve para o cidadão fazer denúncias contra a Arce;*
- Serve para que o cidadão participe, criticando ou sugerindo para melhorar a Arce;*
- Serve para fazer a instalação do gás canalizado no Estado do Ceará;*
- Serve para receber reclamações de todos os órgãos estaduais do Governo do Estado;*
- Serve para o cidadão registrar suas reclamações individuais contra os prestadores de serviços públicos regulados pela Arce;*
- Serve para o cidadão registrar reclamações coletivas contra os prestadores de serviços públicos regulados pela Arce;*
- Serve para fazer a ligação de energia elétrica do cidadão;*
- Serve para instalar o hidrômetro dos usuários da Cagece;*
- Serve para receber reclamações sobre energia elétrica, saneamento básico, transporte intermunicipal e gás canalizado;*
- Serve para registrar Boletim de Ocorrência policial.*

A *pergunta 4* foi elaborada no intuito de investigar e medir, na medida do possível, em tese, o grau de conhecimento do consumidor sobre a regulação da Arce e/ou sobre a participação social na Arce.

Elaboramos dez quesitos e, subjetivamente, identificamos cinco que são

mais relacionados à conhecimento de regulação e cinco que dizem respeito mais à conhecimentos de participação social. Para facilitar nossa análise, separamos os quesitos em dois grupos, aqueles correspondentes à regulação e os correspondentes à participação social e criamos uma espécie de índices indicativos²⁰, levando em consideração a quantidade de “acertos” e “erros” para cada grupo e quesito.

Dentre os questionados, para os quesitos relacionados à regulação, apuramos que 71% demonstraram ter boa noção sobre as agências reguladoras e 29% demonstraram entender razoavelmente.

Já no que se refere à participação social, apenas 5% demonstraram ter, em tese, boa noção sobre a participação social, 21% demonstraram ter razoável conhecimento, 64% baixo conhecimento e 10% não marcaram as alternativas consideradas certas ou deixaram de marcar as consideradas erradas.

Considerando o resultado da *pergunta 2*, 89% afirmaram conhecer a

²⁰ Na realidade, não se trata de um índice propriamente dito, mas, tão somente, uma forma que encontramos de medir o conhecimento dos consumidores por meio de respostas objetivas. Sendo assim, consideramos cada quesito da *pergunta 4* pertencente a um grupo, seja o da REGULAÇÃO, seja o da PARTICIPAÇÃO SOCIAL, ficando a divisão da seguinte forma:

- () *Serve para o cidadão fazer denúncias contra a Arce; (PARTICIPAÇÃO SOCIAL)*
- () *Serve para que o cidadão participe, criticando ou sugerindo para melhorar a Arce; (PARTICIPAÇÃO SOCIAL)*
- () *Serve para fazer a instalação do gás canalizado no Estado do Ceará; (REGULAÇÃO)*
- () *Serve para receber reclamações de todos os órgãos estaduais do Governo do Estado; (PARTICIPAÇÃO SOCIAL)*
- () *Serve para o cidadão registrar suas reclamações individuais contra os prestadores de serviços públicos regulados pela Arce; (REGULAÇÃO)*
- () *Serve para o cidadão registrar reclamações coletivas contra os prestadores de serviços públicos regulados pela Arce; (PARTICIPAÇÃO SOCIAL)*
- () *Serve para fazer a ligação de energia elétrica do cidadão; (REGULAÇÃO)*
- () *Serve para instalar o hidrômetro dos usuários da Cagece; (REGULAÇÃO)*
- () *Serve para receber reclamações sobre energia elétrica, saneamento básico, transporte intermunicipal e gás canalizado; (PARTICIPAÇÃO SOCIAL)*
- () *Serve para registrar Boletim de Ocorrência policial. (REGULAÇÃO)*

A seguir, demonstraremos o que chamamos de DEMONSTRATIVO DO ÍNDICE INDICATIVO PARA REGULAÇÃO E PARA PARTICIPAÇÃO SOCIAL:

REGULAÇÃO:

- 1) Para quem acertou 5 quesitos: boa noção sobre a regulação e/ou as agências reguladoras;
- 2) Para quem acertou entre 3 a 4 quesitos: razoável noção sobre a regulação e/ou as agências reguladoras;
- 3) Para quem acertou entre 1 a 2 quesitos: baixa noção sobre a regulação e/ou as agências reguladoras;
- 4) Para quem não acertou quaisquer dos quesitos: não tem noção alguma sobre a regulação e/ou as agências reguladoras.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL:

- 1) Para quem acertou 5 quesitos: boa noção sobre a participação social e/ou ouvidoria;
- 2) Para quem acertou entre 3 a 4 quesitos: razoável noção sobre a participação social e/ou ouvidoria;
- 3) Para quem acertou entre 1 a 2 quesitos: baixa noção sobre a participação social e/ou ouvidoria;
- 4) Para quem não acertou quaisquer dos quesitos: não tem noção alguma sobre a participação social e/ou ouvidoria.

Arce, mas, por meio da *pergunta 4*, ora analisada, constatamos que apenas 71% demonstraram ter boa noção sobre as agências. Ou seja, na realidade, os consumidores ainda precisam estar mais cientes dos seus direitos.

Os percentuais que apontam para o conhecimento do consumidor (87% na *pergunta 1*, 89% na *pergunta 2*, 86% na *pergunta 3* e 71% nas respostas da *pergunta 4*), a princípio, podem parecer bons resultados; no entanto, temos que levar em consideração que os consumidores da amostra podem ser considerados um público selecionado, pois coletamos dos próprios registros da Arce e que, portanto, a rigor, todos deveriam ter noções básicas sobre a agência. Como vimos, não foi o que constatamos.

Já no tocante à participação social, opinamos que não existe esse rigor, pois procurar a Arce para fazer uma reclamação não implica dizer que o consumidor tem boa noção sobre participação social, mas apenas que espera ou deseja ter seu problema resolvido pelo órgão regulador que conhece.

Pergunta 5 – Você sabe para que servem as audiências públicas e consultas públicas da Arce?

Pergunta 6 – Você já participou de alguma audiência ou consulta pública realizada pela Arce?

Pergunta 7 – Caso você tenha participado de alguma audiência ou consulta pública da Arce, você considerou útil a sua participação?

Indagados sobre as audiências públicas (*pergunta 5*), 63% dos consumidores questionados responderam que não sabem para que servem as audiências públicas da Arce. Por outro lado, 35% julgaram saber para que servem e 2% não responderam.

A *pergunta 6* é mais direta e objetiva, portanto, seu resultado aponta um dado numérico seguro. Dos consumidores questionados, 92% afirmaram que nunca participaram de audiência ou consulta pública, 5% confirmaram a participação e 3% preferiram não responder.

No que se refere à *pergunta 7*, dos que afirmaram ter participado das audiências ou consultas públicas da Arce, 80% consideraram útil sua participação e

20% consideraram não ter sido útil.

Na realidade, 63% das pessoas que tiveram a iniciativa de reclamar, afirmaram não saberem pra que servem as audiências públicas e 92% disseram nunca ter participado de audiências públicas, instrumentos básicos da participação social e essenciais para legitimar a atuação das agências reguladoras. Assim, podemos constatar que esse percentual vai ao encontro do resultado apurado na *pergunta 4*, no qual ficou constatado que o consumidor tem pouco interesse e/ou conhecimento sobre a participação social, fortalecendo, portanto, o “índice” que criamos, já que apontam para a mesma direção.

Apuramos também que apenas 5% já participaram de audiências públicas da Arce e 20% dos que participaram consideraram não ter sido útil a participação.

Pergunta 8 – Você considera importante a participação direta e democrática do cidadão da Arce?

Pergunta 9 – Você considera viável a participação direta e democrática do cidadão da Arce?

Na realidade, ao elaborarmos essas duas perguntas, estávamos mais interessadas nas respostas da *pergunta 9*, pois, a *pergunta 8* tem na sua essência uma resposta naturalmente positiva por ser mais teórica. Porém, a *pergunta 9* tem potencial de gerar uma reflexão sobre a realidade, sobre a viabilidade prática da participação do cidadão na Arce.

Sobre as respostas da *pergunta 8*, 95% afirmaram considerar importante a participação do cidadão na Arce, 2% disseram não considerar importante e 3% não marcaram. Já com relação às respostas da *pergunta 9*, 81% disseram que “sim”, é viável a participação do cidadão na Arce; todavia, 13% consideraram inviável e 6% preferiram não responder.

O resultado das respostas dessas perguntas, considerando em termos amostrais, demonstra que um bom número de consumidores (95%) considera importante a participação direta do cidadão, o que é positivo; no entanto, 13% considera inviável essa participação. Esse segundo percentual, para efeito de efetividade da participação social, é preocupante, visto que, mesmo considerando importante, 13% acreditam não ser possível existir participação social na Arce,

configurando a descrença do cidadão.

Por outro lado, também consideramos preocupante o percentual de 6% na *pergunta 9*, maior índice dentre todas as perguntas, para aqueles consumidores que preferiram não marcar, demonstrando desinteresse pela participação social da Arce e por consequência, somando-se aos 13% que consideram inviável a participação social na Arce, mais de 20% parecem desacreditar a participação social.

4.3.2 Demonstrativo das Observações Registradas pelos Questionados

Com o intuito de extrairmos reflexões espontâneas dos consumidores, mesmo sendo o “questionário” uma técnica de pesquisa de cunho essencialmente objetivo, deixamos espaço e sugerimos comentários abertos no final.

Das pessoas que responderam aos questionamentos, 41%, ou seja, quase metade, apresentaram manifestações, opinando e/ou criticando ou elogiando. Das manifestações, 68% consumidores criticaram as agências e/ou Arce, 27% elogiaram e 5% desejaram sucesso para nossa dissertação.

Para uma melhor organização, analisamos e coletamos as observações por assunto, aproximando-os das nossas categorias analíticas. A seguir apresentaremos os principais comentários.

Sobre a Arce e/o Agências Reguladoras

Críticas

“A Arce é importante, mas não funciona como deveria”; “A Coelce faz o que quer e a Arce faz que não viu nada”.

“A Arce é complacente com as empresas reclamadas...”.

“A Arce privilegia os empresários com poucas fiscalizações e dá longos prazos para essas prestadoras de serviços resolverem nossas reclamações.”

“As agências reguladoras, todas são praticamente repassadoras de reclamações do cidadão...”.

“A Arce acaba sendo igual aos demais órgãos públicos: com honrosas exceções, é uma forma disfarçada de cabide de empregos... fiscais corruptos...”.

“A Arce não regula, não ouve, não soluciona”.

“A Arce necessita de mais força, mais poder de fiscalização, mais autonomia e independência”.

“A Arce deixa a desejar quando se trata de reclamações contra a Cagece, por ser órgão ligado direto ao estado [...]”.

“A Arce deveria ser mais rígida com a Cagece”.

Elogios

“Tive a situação reclamada satisfatoriamente resolvida”.

“Quando precisei da Arce, fui prontamente atendido”.

“Meu caso foi bem resolvido”.

“Tive problemas com a Coelce, mas fui prontamente atendido pela Ouvidoria da Arce”.

“A Arce serve como mecanismo de orientação na melhor condução das reclamações...”.

“Parabenizo pelo atendimento e a força de vontade em receber nossas denúncias e levar a sério, vejo a voz do cidadão sendo levada em conta... Mas a Cagece é incompetente e dirigida por políticos”.

“Avalio como excelente a equipe da Arce. Tive um retorno satisfatório”.

“Meu problema foi prontamente solucionado pela Arce”.

Arce pouco conhecida e pouco divulgada

“Nunca Ouvi falar sobre a Arce”.

“O órgão ainda é deveras desconhecido por boa parte da população...”.

“Não conhecia a Arce...”.

“Poucas pessoas conhecem. A Arce deve ser mais divulgada.”

“Maior divulgação da Arce, nem todos sabem da sua existência ou função.”

“O papel da Arce é fundamental para a sociedade”.

Sobre a Participação Social e Audiências Públicas

“A população deveria se inteirar mais sobre as problemáticas e direitos”.

“O cidadão não tem voz nem vez”.

“[...] O cidadão deveria ter mais acesso aos órgãos fiscalizadores, para o cidadão poder cobrar as melhorias necessárias de empresas como Coelce e Cagece que não cumprem bem o seu papel”.

“[...] Vale ressaltar que, na realidade, no papel é bonito, mas não funciona”.

“Não sei se é viável a participação... deveria ser”.

“Não acredito nas audiências públicas, pois as considerações apresentadas sobre reajuste tarifário não foram levadas em conta pela Arce”.

“As audiências públicas também deveriam ser realizadas nas cidades do interior, para que possa existir também a participação dessa parcela da população”.

No tocante às observações acima descritas, podemos dividi-las em quatro blocos: 1) Os que criticaram a Arce e as agências reguladoras; 2) Os que elogiaram a Arce; 3) Os que alertaram para a falta de conhecimento da população sobre a Arce e para a falta de divulgação; e 4) Os que falaram sobre a participação social e as audiências públicas.

Quanto ao *bloco 1*, os consumidores demonstraram decepção com a Arce e agências reguladoras, alegando principalmente que a Arce é complacente com as empresas prestadoras de serviços, que estas não são devidamente fiscalizadas, que a Arce necessita de mais força, independência e autonomia e que a Arce não atua

bem quando se trata de reclamações contra “a Cagece por ser órgão ligado direto ao Estado”.

Apesar de não estarem diretamente ligadas ao tema estudado e considerando que a maioria desses consumidores tiveram suas reclamações indeferidas, essas observações são interessantes para refletirmos sobre a Arce, mormente no que se refere à necessidade da Agência ter mais independência e autonomia, pois esses são princípios basilares para uma agência reguladora. No entanto, temos o sentimento de que a Arce ainda precisa avançar mais para ter total autonomia e independência.

Também vale o registro de alguns comentários dos consumidores questionados no tocante às afirmações de que a Arce não tem força perante a Cagece, por ser essa uma sociedade de economia mista vinculada ao Estado. Sem maiores polêmicas, pois se trata de assunto complexo, podemos dizer que uma agência reguladora tem embasamento legal, capacidade e competência para regular empresas que tenham algum tipo de controle do Poder Público, bem como que a Arce, especificamente, cumpre bem e dentro da lei sua função reguladora perante à Cagece, não obstante entendermos que sempre existe a possibilidade de melhorar. Porém, o bom desempenho daquela Companhia também depende da sua própria gestão e do Governo do Estado do Ceará.

No tocante ao *bloco 2*, os consumidores elogiaram a Arce e a Ouvidoria, falando bem do atendimento e registrando a satisfação com a solução dada às reclamações.

Sobre o *bloco 3*, os consumidores demonstraram ter consciência de que a sociedade não conhece a Arce e que, por consequência, deve ser mais divulgada.

Por fim, no *bloco 4*, os consumidores admitiram que a população deveria ser mais ativa e se inteirar mais dos seus direitos. Por outro lado, colocaram que o cidadão não tem voz, que deve ter mais acesso aos órgãos fiscalizadores para poderem cobrar e propor melhorias para os serviços públicos regulados. Demonstraram também não acreditar nos resultados das audiências públicas. Todavia, não obstante alguns consumidores terem feito referência à participação social nos comentários abertos e espontâneos (15% dos que opinaram), entendemos que, se formos fazer um paralelo com as críticas (68%), poucos comentaram a participação social, visto que a maioria dos que criticaram demonstraram insatisfação com casos pessoais indeferidos.

4.4 Análise Documental

O resultado da análise documental das audiências públicas e do Fórum Regulação e Cidadania foram os seguintes:

4.4.1 Audiências Públicas

Salutar esclarecer inicialmente que as audiências públicas realizadas pela Arce são as relativas às áreas de saneamento básico, gás e transporte. As audiências relativas à energia elétrica são realizadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel.

Entendemos que a análise do número de contribuições nas audiências públicas tem relevante significado para nossa dissertação, pois são dados numéricos e, portanto, objetivos, sobre a participação social na Arce.

Para colher as contribuições nas audiências públicas, começamos a busca no “site” da Arce. Por meio deste, conseguimos visualizar a numeração das audiências públicas e as respectivas áreas; no entanto, não encontramos o número de contribuições existentes em cada audiência.

Utilizando o espaço temporal de cinco anos (2010 a 2014) e de acordo com o que apuramos no “site” e junto à Assessoria de Comunicação da Arce, verificamos que foram realizadas 51 audiências públicas.

No entanto, o que tínhamos apurado, ainda não era suficiente para colhemos o número de contribuições das audiências públicas. Assim, começamos a percorrer todos os órgãos e setores que poderiam estar envolvidos nos processos de audiência pública da Arce e conversamos com os servidores/colaboradores. Descobrimos que para termos acesso às contribuições precisávamos dos números dos processos de cada audiência pública para compulsarmos fisicamente um a um.

Então, para localizarmos os processos, pesquisamos as atas do Conselho Diretor da Arce, o SCD e alguns documentos da Coordenadoria Econômica Tarifária nos quais constavam as Notas Técnicas com os respectivos números dos processos.

Dessa forma, conseguimos colher dados de 41 audiências públicas, ou seja, 80% das audiências públicas realizadas na Arce no espaço temporal de cinco anos (2010 a 2014).

Ao analisarmos cada processo de audiência pública, verificamos que em 58% foram encontradas contribuições. Optamos por contabilizar o número de contribuições e não o de contribuintes. Dessa forma, apuramos os seguintes dados:

- 234 contribuições dos prestadores de serviços públicos;
- 49 contribuições de consumidores;
- 5 contribuições do Detran (Departamento Estadual de Trânsito);
- 1 contribuição da OAB/Ce (Ordem dos Advogados do Brasil);
- 1 contribuição da CPR (Coordenadoria de Planejamento e Informação Regulatória da Arce).

Arredondando os números, verificamos que 81% das contribuições apresentadas foram de prestadores dos serviços públicos, 17% de consumidores e 2% de outros segmentos.

Dessa forma, podemos verificar que existiram contribuições em mais da metade das audiências públicas, no entanto, a maioria dos participantes representavam os prestadores de serviços públicos e não os usuários dos serviços. Apenas 17% são contribuições de consumidores, alertando, ainda, para o fato de que, dentre os consumidores participantes, não visualizamos contribuições de consumidores individuais ou residenciais, apenas da Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres (Abrace), do Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Estado do Ceará (Sindipostos), Federação das Indústrias do Estado do Ceará (Fiec) e Câmara dos Dirigentes Lojistas de Fortaleza (CDL).

Esses resultados indicam que, apesar de existirem contribuições nas audiências públicas, ainda não há a real participação social do cidadão comum, visto que a participação existente se restringe a contribuições do grupo dos prestadores dos serviços públicos e de pessoas jurídicas representantes de consumidores.

4.4.2 Fórum Regulação e Cidadania

O Fórum Regulação e Cidadania foi criado em 2012 por iniciativa do ex-Conselheiro Diretor da Arce, o senhor José Luiz Lins dos Santos. Após a inserção

do referido evento no Planejamento de Atividades e Metas da Arce, a Ouvidoria passou a promover e coordenar o Fórum.

O convite para participação no Fórum é feito para todos os cidadãos por meio da internet. No entanto, existem também pessoas convidadas nominalmente, tendo em vista serem representantes de entidades de classes, conselhos de consumidores, conselhos profissionais, universidades, órgãos de defesa do consumidor, órgãos públicos, empresas prestadoras de serviços públicos e líderes de comunidades.

A primeira reunião (de abertura) do Fórum ocorreu em 21.03.12 na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Foram convidados diretamente 154 pessoas, porém, compareceram 60 pessoas. As demais reuniões ocorreram no Auditório da Arce.

Em 2012, foram realizadas cinco reuniões, nas quais foram convidadas 808 pessoas; no entanto, apenas 160 compareceram, ou seja, aproximadamente 20%.

Em 2013, foram realizadas quatro reuniões, nas quais foram convidadas 679 pessoas e somente 106 compareceram, ou seja, aproximadamente 16%.

Por fim, em 2014, foram realizadas três reuniões, nas quais foram convidadas 573 pessoas e apenas 58 compareceram, ou seja, aproximadamente 10%.

Pela análise dos dados, podemos constatar que, independentemente do número de convidados, o número de pessoas participantes foi reduzindo ano a ano. Isso pode indicar que no início, por ser novidade, as pessoas participavam mais. Por outro lado, também pode ser um indício de que o evento precisa ser renovado para impulsionar mais a participação dos cidadãos.

Não obstante, ficou claro que, apesar de se ter também convites direcionados a pessoas que, em tese, teriam interesses profissionais ou coletivos na participação das reuniões, fazendo-se uma média dos três anos de realização do Fórum, somente 15% das pessoas convidadas participaram dos eventos. Isso demonstra o pouco interesse e por consequência a inércia das pessoas em participar de assuntos de interesse coletivo, ou seja, a pouca disponibilidade para a participação social.

4.5 Respostas às Perguntas Secundárias Fomentadoras da Dissertação com base nos Resultados da Pesquisa – Conclusões Iniciais

No capítulo 1, item 1.3.1, ao delimitarmos o problema, além da pergunta principal, colocamos também algumas reflexões secundárias. Após nosso estudo, inclusive utilizando as técnicas da pesquisa de campo demonstradas nos itens anteriores, procederemos com as respostas das referidas perguntas.

- A população conhece a Arce?

Conforme podemos constatar na pesquisa encomendada pela Arce e realizada pela Vox Populi²¹, em dezembro de 2005, no qual foi apurado que 82,5% da população “nunca ouviu falar da Arce”, 15,5% “já ouviu falar, mas não sabe muito a respeito”, 1,7% “conhece pouco a Arce” e 0% “conhece muito a Arce”, constatamos que a maioria da população cearense não sabe nem da existência da Arce.

Ainda, também foi possível extrairmos os sentimentos dos cidadãos quanto ao conhecimento ou não da Arce por meio das técnicas de pesquisas utilizadas (entrevistas, observação participante e os questionários).

Nas entrevistas do *tipo 1*, os representantes dos consumidores foram contumazes em afirmar que a Arce precisa ser mais divulgada, e que, portanto, a Agência necessita “amadurecer para ter condições de prestar melhores esclarecimentos aos cidadãos”.

O entrevistado do *tipo 2* (prestador de serviço), representante da Cagece, não falou especificamente da Arce, mas, ao se referir ao setor de saneamento, opinou que a população desconhece o que são efetivamente os serviços públicos e principalmente quais são seus direitos e deveres.

Já o entrevistado do *tipo 3* (servidor da Arce), no tocante ao desconhecimento da população, preferiu colocar que a Agência está realizando um trabalho ajustado aos seus objetivos institucionais.

Analisando os questionários e considerando que os consumidores interrogados já registraram reclamação na Agência, pensamos que, em tese, deveriam conhecer a Arce; no entanto, diante dos números apresentados no item “4.3.1” deste trabalho, podemos concluir que existe, no mínimo, pouca afinidade

²¹ O **Vox Populi** é uma empresa brasileira especializada em pesquisas de opinião.

entre o usuário do serviço público e a Arce.

Assim, diante do exposto, podemos concluir que a maioria da população cearense não conhece a Arce.

- A população conhece os mecanismos de participação da Arce?

Essa pergunta é um reflexo da pergunta anterior, visto que, se o cidadão não conhece a Arce, também, muito provavelmente, desconhece seus instrumentos de participação social.

Como as audiências públicas são instrumentos de participação de peso nas agências reguladoras, resolvemos, nas entrevistas e no questionário, elaborar perguntas específicas a respeito do instrumento mencionado. Por isso, para responder a essa pergunta, vamos nos ater aos comentários sobre as audiências públicas.

Durante uma das entrevistas, um dos representantes do consumidor afirmou que considera as audiências públicas de extrema importância. Porém, entende que ainda precisa avançar, principalmente porque a sociedade ainda não tem conhecimento adequado sobre as audiências públicas; por isso, tem sido pouco participativa.

Já nos questionários, 63% dos consumidores responderam que não sabem para que servem as audiências públicas e 92% afirmaram que nunca participaram de audiência pública.

Tais dados nos mostram que a maioria, além de não conhecer suficientemente a Arce, também desconhece a audiência pública, um dos principais mecanismos de participação.

- A Arce possui instrumentos de participação social? Quais são esses instrumentos?

A Arce possui instrumentos de participação social, são eles: as audiências públicas, a Ouvidoria, o Conselho Consultivo e o Fórum Regulação e Cidadania.

- Os usuários dos serviços públicos regulados pela Arce apresentam contribuições durante as audiências públicas?

Após o término da análise documental das audiências públicas, verificamos que existiram contribuições em mais da metade das audiências públicas.

No entanto, a maioria dos participantes representaram os prestadores de serviços públicos e não os usuários dos serviços. Apenas 17% são contribuições de consumidores, alertando, ainda, para o fato de que, dentre os consumidores participantes, não visualizamos contribuições de consumidores individuais ou residenciais, mas apenas da Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres (Abrace), do Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Estado do Ceará (Sindipostos), Federação das Indústrias do Estado do Ceará (Fiec) e Câmara dos Dirigentes Lojistas de Fortaleza (CDL).

- A população, além de reclamar na Ouvidoria, tem consciência de que por meio dela pode apresentar críticas ou sugestões ou até mesmo exigir soluções para um problema coletivo?

Essa pergunta, na realidade, trata da participação social. Analisando as entrevistas, colhemos dos representantes dos consumidores as opiniões de que as Ouvidorias são importantes instrumentos, porém, o cidadão não a utiliza como deveria e só se interessa por problemas individuais.

Já com base no resultado das respostas apresentadas pelos consumidores nos questionários, podemos afirmar que mais da metade dos consumidores tem baixo conhecimento e que, pelo menos 10%, apresentam, em tese e de acordo com nossa interpretação, total desconhecimento sobre a participação social e sobre a Ouvidoria da Arce.

Também, mediante análise dos números da Ouvidoria, das entrevistas e dos questionários, podemos concluir com facilidade que dificilmente os consumidores registram solicitações pensando no interesse coletivo, ou seja, se interessam quase que totalmente apenas por demandas particulares.

- O Conselho Consultivo da Arce funciona?

O fato do Conselho Consultivo da Arce não estar atuando no momento já era do nosso conhecimento desde o princípio deste estudo. Logo, restou a reflexão: por que não funciona?

A entrevista do servidor da Arce foi importante para nos demonstrar que a composição do Conselho e a realização das reuniões passam por “processos muito lentos e difíceis de serem concluídos”, dificultando seu funcionamento, pois as

próprias instituições que devem, por lei, indicar nomes para compor o Conselho não colaboram, ou seja, sequer indicam os nomes em tempo hábil.

Porém, admitiu que a própria Arce poderia ser mais insistente e deveria procurar alternativas para facilitar a efetivação do Conselho, até mesmo, se necessário, modificar a própria lei que regulamenta o funcionamento do Conselho Consultivo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

5.1 Desafio

O objetivo principal da nossa pesquisa foi avaliar a participação social adotada pela Arce. Ocorre que, como já posto no item “1.2” (Memorial Acadêmico), somos advogada e servidora de carreira da Arce e ocupamos o cargo de Analista de Regulação; no entanto, desde 2004, exercemos a função de Ouvidora-Chefe, ou seja, coordenamos a Ouvidoria da Arce.

É certo que a maioria dos instrumentos de participação social disponibilizados pela Agência aos cidadãos é oferecida ou coordenada pela Ouvidoria. Como atualmente coordenamos este órgão, ficamos diante de uma situação peculiar: avaliar um tema no qual envolve o setor que coordenamos.

É verdade que a nossa intimidade com os instrumentos de participação social facilitou, já que permitiu um amplo acesso e um maior conhecimento teórico e prático. Todavia, também dificultou, pois em alguns momentos sentimos o risco da obstrução da nossa visão crítica. Por isso, fizemos um esforço para nos fixar nos ensinamentos dos professores Marcelo Natividade, Alcides Gussi e Léa Rodrigues²², considerando o que foi dito em sala de aula, quando eles, com propriedade, frisaram que para termos isenção e verdadeira perspectiva do objeto estudado devemos estranhar e realmente nos afastar do que usualmente fazemos, evitando vieses.

Nesse sentido, Roberto da Matta dispõe:

[...] De tal modo que vestir a capa de etnólogo é aprender a realizar uma dupla tarefa que pode ser grosseiramente contida nas seguintes fórmulas: (a) *transformar o exótico no familiar* e/ou (b) *transformar o familiar em exótico*. [...] (DA MATA, 1978, p. 28).

Segue nessa reflexão François Laplantine: “*essa experiência, de fato estranha, que consiste em nos espantar com aquilo que nos é mais familiar*” (LAPLANTINE, 2004, p. 17-18). Ora, são quase dez anos atuando na Ouvidoria e nos sentimos impregnadas pelas atividades que ali exercemos.

Dessa forma, diante da proximidade com o objeto de estudo tivemos que nos preocupar em deslocar nossos instintivos pensamentos e sentimentos. Procuramos sair do natural para permear o estranhamento, ou seja, tentamos

²² Professores das disciplinas Métodos Qualitativos I e II do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas – MAPP/2012 da Universidade Federal do Ceará – UFC.

enxergar além do que víamos, do que ofereceu nossa já rotineira visão exterior, pois “*ver é receber imagens*”. (LAPLANTINE, 2004, p. 17)

Sabíamos que tínhamos que olhar mais além, “*um olhar quando não inquieto, pelo menos questionador, que vai em busca da significação das variantes*”.

Laplatine complementa o raciocínio:

mas a percepção etnográfica é de fato da ordem do olhar mais do que da visão, não se trata de qualquer olhar. É a capacidade de olhar bem e olhar tudo, distinguindo e discernindo o que se encontra mobilizado (LAPLANTINE, 2004, p. 17-18).

Assim, eis o desafio diferenciado do nosso trabalho: afastar-nos do discurso institucional e romper com o esteriótipo, estranhar a nós mesmos e estranhar o lugar. Foi o que buscamos fazer.

5.2 Conclusão

O objetivo do nosso trabalho foi avaliar teórica e empiricamente a participação social na Arce, ou seja, verificar se a Arce adota políticas públicas que efetivamente promovem a participação social.

Partimos do pressuposto de que a essência da participação social apresenta-se ancorada nos dispositivos constitucionais, que instituem a democracia participativa, bem como que as agências reguladoras são potencialmente instituições públicas capazes de proporcionar a participação direta dos cidadãos.

Não obstante, e mesmo já existindo previsões normativas de controle social para as agências reguladoras, nos restava a dúvida: será que, na prática, os instrumentos de participação social das agências surtem as finalidades desejadas, ou seja, conferem legitimidade ao objeto de consulta, ao poder normativo da Agência ou a própria função regulatória da Arce?

A partir dessas indagações começamos a trabalhar nossa dissertação. Para delimitação do problema, elegemos a Arce como objeto de estudo e um questionamento principal: **A Arce adota políticas que efetivamente promovem a participação social?**

Com o intuito de resolvermos nossa problemática, pensamos no caminho do nosso pensamento e na prática a ser exercida e configuramos nosso desenho metodológico.

Como a nossa dissertação trata-se de uma pesquisa avaliativa, o desenho metodológico envolveu necessariamente a avaliação. Considerando que esta é um campo que exige abordagens processuais, multidimensionais e interdisciplinares, apesar de termos eleito como referência matriz a “avaliação em profundidade” da professora Léa Rodrigues, também colhemos subsídios de outros paradigmas de avaliação, como demonstramos no capítulo 3 (Perspectiva Avaliativa e o Percurso Metodológico).

Para o processo investigativo proposto fez-se indispensável também a pesquisa de campo. Em resumo, para obtermos nossas conclusões, seguimos um caminho metodológico que envolveu as abordagens qualitativas e quantitativas e as técnicas de pesquisas: entrevistas, observação participante, questionários e análises bibliográficas, teóricas e documentais.

Dessa forma, após a realização da pesquisa de campo, obtivemos as respostas necessárias para elucidação da problemática posta.

No tocante às audiências públicas, por exemplo, detectamos que a Arce as realiza seguindo os comandos jurídicos delimitados pelas normas regentes e pela Constituição Federal de 1988, ou seja, existem os procedimentos legais adequados, transparência e publicidade, porém, mesmo assim, constatamos que as participações são pouco significativas e acabam não atingindo o resultado esperado, ou seja, legitimação da Arce perante a sociedade.

Como afirmou um dos entrevistados representante dos consumidores, os assuntos tratados nas audiências públicas afetam diretamente determinados grupos; no entanto, apenas indiretamente o consumidor, acarretando desinteresse da sociedade. Assim, existem participações dos grupos diretamente interessados que se preparam tecnicamente, porém, não existem participações de cidadãos comuns. Isso ocorre também com relação aos prestadores de serviços públicos, que possuem maiores condições e argumentações técnicas e jurídicas para defender seus posicionamentos, gerando dessa forma um desequilíbrio, mesmo porque, quando os cidadãos participam, geralmente abordam assuntos diferentes dos que estão sendo propostos, ocasionando impropriedades legais e impossibilidade de apresentação de fundamentos coerentes nas manifestações.

Quanto aos resultados concretos das audiências públicas, podemos citar o pensamento do servidor da Arce que foi entrevistado, Alexandre Triandópolis, que abordou a questão da incorporação das contribuições na norma, afirmando que, em

muitos casos, as contribuições são incorporadas; porém, pode depender principalmente do assunto que está sendo discutido. Se for uma questão estritamente técnica, por exemplo, o consumidor comum terá mais dificuldade de opinar com propriedade e, por consequência, dificilmente terá sua contribuição incorporada na norma. Já no que se refere às contribuições dos prestadores de serviços públicos e dos próprios grupos de interesses organizados a participação é mais significativa, pois aqueles têm amparo técnico.

Os representantes dos prestadores dos serviços públicos, não obstante ressaltarem a importância das audiências públicas, também comungam do pensamento de que as audiências públicas ainda precisam avançar para se tornarem efetivas.

Os demais entrevistados fizeram observações interessantes sobre a Ouvidoria, como o primeiro representante do prestador de serviço a ser entrevistado, que afirmou que a Ouvidoria “pode antecipar algumas tendências”, ou seja, prever problemas futuros e essa é uma função relevante.

A sexta entrevistada (representante dos consumidores) também frisou a necessidade da Ouvidoria se aproximar mais da sociedade, inclusive, sugeriu a criação de Ouvidorias itinerantes.

Dessa forma, não podemos deixar de expor que a Ouvidoria da Arce, mesmo tendo bom apoio do Conselho Diretor da Agência, mesmo tendo sido avaliada pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado por dois anos seguidos como a melhor Ouvidoria do Estado; não obstante, a avaliação dos atendentes da Ouvidoria ter sido considerado por 93% dos consumidores da Ouvidoria da Arce como bom ou excelente na Pesquisa de Satisfação de 2014 realizada pela Arce; ainda, mesmo promovendo e/ou coordenando ações de ampliação da participação da sociedade, como o Fórum Regulação e Cidadania, a Pesquisa de Satisfação anual e a elaboração e publicação na “internet” de relatórios mensais de Ouvidoria, ainda não existem fatos ou números dentro da própria Ouvidoria que possam demonstrar que o cidadão participa coletivamente, exercendo efetivamente o controle social.

No que se refere ao Conselho Consultivo, também considerado um importante instrumento de participação social, confirmamos o pensamento inicial de que é um órgão atualmente inativo. Sobre o assunto, conseguimos extrair da pesquisa de campo, mais especificamente, da entrevista concedida pelo servidor da

Arce, que

o Conselho Consultivo já funcionou em tempos passados e que as reuniões foram bem sucedidas com contribuições importantes, na medida em que o Conselho é meramente opinativo; porém, teve vida 'muito curta', pois em pouco tempo, as reuniões começaram a sofrer problemas relativos a assiduidades. Por esses motivos, acabou minando um pouco a insistência da Agência com esse Conselho Consultivo.

Além de comentar os próprios instrumentos de participação, para bem responder à pergunta principal, não podemos deixar de apresentar também nossas considerações finais sobre a própria Arce e a participação social.

Os entrevistados representantes dos prestadores de serviços públicos de energia elétrica e saneamento básico foram unânimes em afirmar que, para a Arce ser reconhecida, precisa se comunicar bem.

O representante da Cagece, inclusive reconheceu que a regulação favorece a boa prestação do serviço e que a prestação do serviço oferecido pela Cagece melhorou depois da atuação da Arce e que regulado e regulador, no caso do Estado do Ceará, possuem relação respeitosa que poucos Estados têm, pois a Arce se apresenta propositiva e aberta a discussões.

Já verificando a opinião dos representantes do outro lado da base do triângulo regulatório, consoante colocado pelos representantes dos consumidores, as agências reguladoras são importantes, no entanto, necessitam amadurecer, ou seja, ter mais interação com a sociedade e desempenhar um papel mais forte. Também fizeram referência à existência de interferência dos governos nas agências, “pois, podem regrab os seus recursos, influenciando na eficiência das agências e isso as prejudica”.

O consumidor entrevistado aleatoriamente dentro da Ouvidoria fez questão de deixar registrado que não concorda com a privatização da Coelce. Também opinou que as multas aplicadas à concessionária de energia elétrica, para surtirem efeitos a favor dos consumidores, deveriam ter valores mais elevados, inclusive com a possibilidade da caducidade da concessão.

No tocante à participação social, podemos abordar o pensamento do primeiro entrevistado que criticou as reuniões da Arce. Segundo ele, as reuniões da Arce são de fato, fechadas ao público, impossibilitando a participação da sociedade nas decisões. Dessa forma, a Arce deveria tornar públicas e filmadas as reuniões

decisórias do Conselho Diretor como forma de aprimorar a participação do cidadão.

Sobre essa questão concordamos que a Arce para dar mais transparência às suas decisões poderia realizar reuniões do Conselho Diretor filmadas e transmitidas ao vivo e em tempo real, visto que isso traria a possibilidade da parte interessada interferir no momento da decisão. No entanto, não consideramos essencial para a participação social especificamente, ou seja, para o interesse coletivo, pois o instrumento mais adequado para manifestações e já posto à disposição por diversos canais para os cidadãos é a Ouvidoria. Além do mais, todas as reuniões formais do Conselho Diretor da Arce são registradas em atas e publicadas no Diário Oficial do Estado.

Já no que se refere ao pensamento do representante da Cagece, que afirmou que a participação social e o conhecimento da população sobre o serviço público estão intrinsicamente relacionados, concordamos, visto que, para participar, o cidadão precisa conhecer.

Outro ponto que certamente favorece a baixa participação social e que basicamente foi posicionamento unânime nas entrevistas e questionários diz respeito à educação e cultura do cidadão brasileiro. Mesmo com um histórico digno com relação aos movimentos sociais, como colocamos ao abordarmos a formação da sociedade brasileira e a trajetória institucional da participação social, mesmo com as manifestações populares que antecederam à Copa do Mundo de Futebol realizada no Brasil em 2014, temos um povo ainda inerte no que diz respeito à busca constante dos interesses coletivos e difusos. O nosso povo dificilmente, com algumas exceções, priorizam participar das ações públicas postas ao seu dispor. Alguns fatores realmente dificultam, como educação, tempo, dinheiro, transporte, mas o aspecto cultural ainda é o maior peso para a inércia da maioria da população.

Outro ponto relevante a ser resgatado nesta conclusão é que apesar das agências reguladoras serem propícias a promover e concretizar a participação social, elas foram criadas em um contexto de desestatização e desregulamentação, no qual, o processo de privatizações foi o principal impulsionador para o surgimento das referidas instituições. Dessa forma, não havia uma ideia clara da função da participação social no âmbito regulatório.

Todavia, desde o advento dos movimentos sociais, a participação social sempre foi um objetivo a ser perseguido, tanto é que hoje é um discurso incorporado por muito dos atores envolvidos no processo político do país, inclusive no âmbito

das próprias agências reguladoras.

No que se refere especificamente à Arce, podemos afirmar que a Agência vem amadurecendo gradativamente no aperfeiçoamento da participação social, impulsionando a questão da ampliação da cidadania, inovando com o desenvolvimento de projetos e atividades fomentadores da participação social, no entanto, como demonstramos por meio dos resultados concretos da pesquisa de campo, as ações ainda precisam ser aprimoradas.

Em face do exposto e principalmente diante da avaliação da participação social que julgamos termos realizado, concluímos que, com exceção da ausência de funcionamento do Conselho Consultivo, a Arce promove políticas públicas de participação social, obtém resultados importantes, segue coerentemente a legislação, porém, ainda não foram suficientes para alavancar a efetiva participação da sociedade, ou seja, ainda são necessárias mais ações por parte da Agência para intentar garantir a real participação social.

Enfim, chegamos a um ponto crucial do nosso trabalho, responder diretamente à pergunta principal: **A Arce adota políticas que efetivamente promovem a participação social?** Resposta: **A Arce adota políticas de participação social, todavia, são dotadas de pouca efetividade.**

5.3 Sugestões para aprimorar a participação social na Arce

Em face do estudo teórico e empírico realizados para o desenvolvimento e desfecho da presente dissertação, concluímos e comprovamos que a participação dos cidadãos na Arce ainda é pouco significativa, ou seja, não é efetiva. Dessa forma, compete-nos apresentar sugestões visando ao aperfeiçoamento das políticas públicas de participação social da Agência para beneficiar de forma efetiva os usuários consumidores dos serviços públicos regulados pela Arce, induzindo-os ao exercício da cidadania e, por consequência, ao fortalecimento da Agência e sua legitimação perante a sociedade.

No que se refere ao **conhecimento da Arce pela população** cearense, apesar do processo de divulgação da Arce ser uma questão institucional e mais ligada à comunicação do que à própria participação social, não podemos deixar de abordar o assunto, mesmo que seja rapidamente e sem profundidade.

Como colocamos no decorrer do presente trabalho para participar,

precisa-se conhecer; porém, para uma instituição se mostrar, necessita estar preparada para dar o devido retorno à sociedade.

Logo, antes de ser amplamente divulgada, primeiro a Arce deve permanecer com sua inegável eficiência técnica; buscar se fortalecer perante o governo do Estado para garantir sua efetiva independência e importância como órgão público; se preparar para um possível aumento de demandas, bem como se fortalecer junto às prestadoras de serviços públicos, de forma que suas ações regulatórias sejam devidamente demandadas e respeitadas. Só então, deve-se fazer um planejamento de propagação da Agência por todo o Estado do Ceará.

Sobre as **audiências públicas**, atualmente a Arce divulga no seu “site” o número da Audiência, a área do serviço público regulado e a Nota técnica. A nossa sugestão é que a Arce também divulgue relatório simples de linguagem acessível aos usuários dos serviços públicos, contendo o número de contribuições, o perfil dos contribuintes, o teor das contribuições e a indicação se foram ou não incorporadas ao ato normativo com as respectivas justificativas para cada audiência pública realizada. Tal iniciativa permitirá que os usuários interessados verifiquem os resultados concretos das audiências públicas. Dessa forma, além da maior transparência, também poderá estimular a apresentação de novas contribuições, gerando confiança dos consumidores junto a Arce, por consequência, fortalecendo a imagem da Agência.

Ainda a respeito das audiências públicas, considerando que a maioria dos atos normativos submetidos ao controle social são eminentemente técnicos, bem como considerando o desinteresse do indivíduo em registrar por meio da Ouvidoria da Arce demandas coletivas, sugerimos o desenvolvimento de um **programa de formação de consumidores usuários**. A ideia seria criar um grupo de usuários dos serviços públicos regulados pela Arce, a princípio, em Fortaleza, formado por representantes dos diversos bairros da capital e região metropolitana, com aulas itinerantes, objetivando oferecer cursos básicos sobre a regulação e a participação social, prestar informações atualizadas sobre as atividades da Arce, inclusive os assuntos a serem submetidos às audiências públicas, assim como colher sugestões dos seus associados. Aliás, já existe previsão normativa de parte da nossa ideia no art. 2º da Resolução nº 151/2011 da Arce, no qual há previsão de celebração de convênios de cooperação com instituições públicas e associações civis, visando à capacitação e estímulo à participação da população em audiências públicas.

Quanto ao **Conselho Consultivo**, a nossa sugestão é que sua ativação seja priorizada. O governador do Estado teria que ser conscientizado quanto à importância do Conselho, já que cabe ao Chefe do Poder Executivo a nomeação dos membros. Além do mais, a Agência poderia criar uma comissão de servidores, com a participação de um membro da Procuradoria Jurídica da Arce, para, em conjunto com os Conselheiros da Arce, alavancar o funcionamento do Conselho, alterando as normas regentes, se for necessário. Caberia à referida comissão desenvolver um planejamento de ações, incluindo reuniões com cada uma das instituições a serem representadas no Conselho, objetivando esclarecer e alertar para a importância do seu pleno funcionamento, bem como sensibilizar os responsáveis pelas escolhas dos membros, quanto à relevância de se ter um Conselho Consultivo atuante dentro da Arce. Por outro lado, a comissão poderia pensar em formas de estimular a participação nas reuniões e permanência dos membros no referido Conselho.

Temos consciência de que as nossas sugestões não são ações milagrosas para garantir a participação social na Agência. A questão da participação social é muito mais complexa: é, inclusive, um problema nacional, posto que envolvem hábitos e/ou omissões culturais já arraigados na vida do cidadão brasileiro. Todavia, pequenas iniciativas exitosas podem contribuir, servindo de exemplo para futuras e grandes iniciativas.

Nós sonhamos... Sonhamos em vivenciar no Brasil um verdadeiro Estado Democrático de Direito, passando a ser a democracia participativa uma realidade em todos os órgãos públicos. A efetivação e aperfeiçoamento dos mecanismos de participação social nas agências reguladoras pode ser um bom começo, pois acreditamos... O Brasil tem jeito, porque tem gente, tem sentimento, tem cérebro, tem esperança.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará. Disponível em: <<http://www.arce.ce.gov.br/index.php/a-arce>>. Acesso em: 14 nov.2013.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

ARAÚJO, Tânia Bacelar e Santos, Valdeci Monteiro. Desigualdades Regionais e Nordeste em Formação Econômica do Brasil. *In*: Araújo, Tarcísio Patrício; Viana, Salvador Teixeira Werneck; Macambira, Júnior (Org.). **50 anos de Formação Econômica do Brasil** – Ensaio sobre a obra clássica de Celso Furtado. Brasília: IPEA, 2009.

AZEVEDO, Fernando Costa de. **Defesa do Consumidor e Regulação**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p.103.

BARZOTTO, Luis Fernando. **A Democracia na Constituição de 1988**, São Leopoldo: UNISINOS, 2003, p 9-38; 175-207.

BAUER, Martin; GASKELL, George (ed.) Entrevistas individuais e grupais. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2002.

BECKER, H. **De que lado estamos?** Uma Teoria da Ação Coletiva. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. Cidadania e democracia. *In*: **Revista Lua Nova**, n. 33, 1994, p. 5-16.

BENJAMIN, César. Uma certa idéia de Brasil. *In*: Araújo, Tarcísio Patrício; Viana, Salvador Teixeira Werneck; Macambira, Júnior (Org.). **50 anos de Formação Econômica do Brasil** – Ensaio sobre a obra clássica de Celso Furtado. Brasília: IPEA, 2009;

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004;

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**. 8. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição Aberta**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

_____. **Constituinte e Constituição, a democracia, o federalismo e a crise contemporânea**. 2. ed. Fortaleza. Imprensa Oficial do Ceará, 1987.

_____. **Os poderes desarmados: a margem da Ciência Política**, do Diretor Constitucional e da História: Figuras do passado e do presente. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas Públicas por Dentro**. Ijuí: Unijuí, 2006;

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração pública burocrática à gerencial. *In: Revista do Serviço Público*, v. 120, n. 1, 1996.

_____. **Reforma do Estado nos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: MARE, *Cadernos MARE*, n. 1, 1997.

_____. **Reforma do Estado nos anos 90**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: MARE, *Cadernos MARE*, n. 1, 1997.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP, Editora 34, 1998.

BRUNA, Sérgio Varella. **Agências Reguladoras – Poder Normativo, Consulta Pública e Revisão Judicial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

BRUNO, Latour; WOOLGAR, Steve. **A vida em laboratório**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2008.

CALDEIRA, T. P. do R. Uma Incursão pelo Lado “Não Respeitável” da Pesquisa de Campo. *In: Ciências Sociais Hoje*, Vol.1, CNPQ/ANPOCS: Brasília/Recife, 1981.

CAMPOS, A. M.; AVILA, J. P. C.; SILVA JR. D. S. Avaliação de agências reguladoras: uma agenda de desafios para a sociedade brasileira. *In: Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 34 (5): 29-46, Set./Out. 2000, p.30.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CARNEIRO, Rommel Madeiro de Macedo. **Teoria da democracia participativa**: análise à luz do princípio da soberania popular, *Ver Jur*. Brasília, v. 9, n. 87, p. 25-34, out/nov. 2007.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Políticas Públicas e o Dilema do Enfrentamento das Desigualdades**. Um olhar crítico sobre a América Latina no século XXI. Poder e Políticas Públicas na América Latina. Fernando José Pires (Org). Fortaleza. Edições UFC.

COUTINHO, Carlos Nelson. **De Rousseau a Gramsci – Ensaio de teoria política**. Prefácio: Orelha: Ruy Braga, 2011, páginas: 184.

DAGNINO, Evelina. **Construção democrática, neoliberalismo e participação**: os dilemas da confluência perversa. *Política e Sociedade*, Nº 5, outubro de 2004.

_____. **Para retomar a reinvenção democrática**: qual cidadania, qual participação

(texto produzido a partir da palestra da autora). Fórum Social Nordestino, Recife, 24 a 27 de novembro de 2004.

DALLARI, Adilson. **O que é o funcionário público**. São Paulo: Brasiliense, 1989, p.74.

DA MATTA, R. O Ofício de Etnólogo, ou como ter “Antropological Blues”. *In*: Nunes, E. (Org.). **A Aventura Sociológica**, Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

DE PAULA, Ana Paula Paes. **Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social**. ERA-DEBATE, v. 45, nº 1, jan a mar, 2005.

DINIZ, Debora; SUGAI, Andréa. Ética em pesquisa – temas globais. *In*: DINIZ *et al.* **Ética em pesquisa**: temas globais. Brasília: DF: Editora UNB, 2008.

DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, ANPOCS, 1995.

FLORESTAN, Fernandes, **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica – 5. ed. – São Paulo: Globo, 2005.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura;

_____. Aventuras de um economista brasileiro. *In*: **Obra Autobiográfica**. Tomo II. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

_____. **A Constatação do GTDN e as Exigências da Atualidade**. Entrevista concedida à Revista Econômica do Nordeste (REN). *In*: Júnior, José Sydrião de Alencar (Org.). *Celso Furtado e o Desenvolvimento Regional*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2005.

GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo. **Democracia, Jueces y Control de la Administración**. 4. ed., ed. Civitas, Madrid, 1998.

GASPAR, Maria Dulce. **Garotas de Programa**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

GEERTZ, Clifford. Uma descrição densa: por uma teoria interpretativa da cultura. *In*: GEERTZ, C. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 1990.

GENTOT, Michel. **Les Autorités Administratives Indépendantes**. 2.ed. Paris: Montchrestien, 1994, p.41.

GOLDENBERG, Mirian. **A Arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Record, 2004, p. 74-84.

GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos**. Coleção pesquisa qualitativa

(coordenado por Uwe Flicks). Porto Alegre: Artmed, 2009.

GOHN, Maria da Glória. Emponderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *In: Revista Saúde e Sociedade*, v.13, n. 2. São Paulo May/Aug. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/SO104-12902004000200003>>.

GOVERNO do Estado do Ceará. **Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Ceará – ARCE**. Disponível em: <<http://www.ceara.gov.br/?secretaria=ARCEHYPERLINK>>. Acesso em: 11 Mai.2013.

GRUPPI, Luciano. **Tudo Começou com Maquiavel**. As concepções de Estado em Marx, Engels, Lenin e Gramsci. Rio Grande do Sul: L&PM Editores, 1980. Parte I. Os pensadores políticos desde Maquiavel até G.W.F. Hegel – p.8.

GURGEL, Wildoberto Batista. Triangulação de métodos: introdução às concepções, fundamentos e técnicas de avaliação. *In: SILVA, Maria Ozanira S (Org) Pesquisa Avaliativa, aspectos teóricos-metodológicos*. São Paulo, SP: Vera Editora, São Luis, MA: GAEPP, 2008.

HOLANDA, Sérgio Buarque de, **Raízes do Brasil**; prefácio de Antônio Cândido. 25 ed..Rio de Janeiro, José Olympio, 1993;

JELLINEK, Georg. **Teoria Geral do Estado**. Fundo de Cultura Econômica. México: 2002 .

JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

LA PLANTINE, François. **A descrição etnográfica**. São Paulo: Terceira Margem, 2004.

LEHFELD, Lucas de Souza. **Controles das Agências Reguladoras**. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2008.

MARTINS, Pedro Saboya. **Constituição Econômica e Agências Reguladoras**. Fortaleza: RDS Gráfica e Editora Ltda, 2010.

MATTOS, Paulo Todescan L. (coord) Diogo R. Coutinho, Jean Paul Cabral Veiga da Rocha, Mariana Mota Prado, Rafael Oliva (org.). **Regulação econômica e democracia: o debate europeu**. São Paulo: Singular, 2006.

_____. **O novo estado regulador no Brasil: eficiência e legitimidade**. São Paulo: Singular, 2006.

MASTRANGELO, Cláudio. **Agências Reguladora e a Participação Popular**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005.

MATHIOT, André. Bureaucratie et démocratie. *In: Pages de Doctrine*, vol. I. Paris: 1980, p. 251, *apud* MASTRANGELO, Claudio. **Agências Reguladoras e Participação Popular**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p.99.

MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. **Agências Reguladoras e o Direito Brasileiro**. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 32. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 1999, p. 47.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2012.

MOREIRA, Carlos Américo; ALMEIDA, Agamenon Tavares de. **A Dinâmica do Investimento direto estrangeiro no Brasil em meio a crise econômica mundial e impactos sobre a conta de transações correntes**. *Subárea: Economia Brasileira Contemporânea*.

MOREIRA, Gilvander Luís. **Nova Casa Grande e novas Senzalas** – Cidade Grande, nova Casa Grande; Periferias, novas Senzalas. Belo Horizonte, 2012;

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. **Agências Reguladoras**. Barueri: Manole, 2003.

MÜLLER, Friedrich, **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. 3 ed. São Paulo: Editora Max Lomonad, 2003.

OLIVEIRA, Luis Roberto Cardoso de. Pesquisa em versus pesquisa com seres humanos. *In: VICTORA et al. Antropologia e ética: o debate atual*. Niteroi: UFF, 2004.

OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. **Cidadania Multilada**. [ADITAL] Agência de Informação Frei Tito para a América Latina. Disponível em: <www.adital.com.br>. Acesso em: 29 Set.2011.

_____. **Modernização Contraditória**. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/opiniaio/2012/03/03/noticiasjornalopiniao,2794864/modernizacao-contra-ditoria.shtml>>.

PAULA, Ana Paula Paes. **Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social**. RAE-Debate – Vol. 45, Nº 1, Jan/mar, 2005, p. 38.

PAULANI, Leda Maria. A dependência redobrada. *In: Le Monde Diplomatic*, 03 de agosto de 2012.

_____. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. *In: Boletim de Economia e Política Internacional*.

IPEA. Nº 10.Abril.2012;

PESQUISA Avaliativa, aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras Editora: São Luis, MA: GAEPP-Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza, 2008.

PRADO Jr., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora.Brasiense, 23. ed, 1994. 390 p.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira. **Variações sobre a técnica do gravador no registro da informação viva**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1991.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradiva, 1998, p. 26-44.

RODRIGUES, Cristiane Espírito Santo. **Participação Popular no âmbito das Agências Reguladoras Brasileiras**. Abril, 2011. Fortaleza – CE. Disponível em: <http://uolp.unifor.br/uol/pages/academico/posgraduacao/novoSite/teseDefendidaPL.jsp?p_nr_curso=84.Acesso>. Acesso em: 15 Mai.2013.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da Atividade Econômica**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 14-15.

SANTIAGO, Eduardo Girão. Profecias de um Combatente: recortes do pensamento recente de Celso Furtado. *In*: Júnior, José Sydrião de Alencar (Org.). **Celso Furtado e o Desenvolvimento Regional**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2005;

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1988, p.104.

SCHUTZ, Alfred. **Fenomenologia e Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1970, p. 79-95.

SILVA, Hélio. Meninos de rua. Registros de uma etnografia. *In*: Novaes, Regina. **Direitos humanos: temas e perspectivas**. Rio de Janeiro: MAUAD, 2001.

YIN, R, K. **Estudo de caso. Planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZALUAR, A. Aventura Etnográfica: atravessando barreiras, driblando mentiras. *In*: **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, Especial, 1995.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO ENTREVISTA TIPO 01

ROTEIRO ENTREVISTA TIPO 01 - DIRECIONADAS PARA O CONSUMIDOR

ROTEIRO ENTREVISTA TIPO 01

DATA: ____/____/____

DURAÇÃO: _____

LOCAL: _____

1. PONTOS OBJETIVOS:

Nome: _____

Sexo: _____

Idade: _____

Estado Civil: _____

Formação: _____

Ocupação atual: _____

Já participou de audiência pública? () Sim () Não

Já participou de audiência pública da Arce? () Sim () Não

Já fez alguma solicitação na Ouvidoria da Arce? () Sim () Não

2. PONTOS SUBJETIVOS

2.1 Audiências Públicas;

2.2 Participação do entrevistado nas audiências públicas;

2.3 Participação Social;

2.4 Agências Reguladoras;

2.5 Participação Social e Agências Reguladoras/Arce;

2.6 Participação Social e Ouvidoria/Ouvidoria da Arce.

APÊNDICE B – ROTEIRO ENTREVISTA TIPO 02

ROTEIRO ENTREVISTA TIPO 02 - DIRECIONADAS PARA OS REPRESENTANTES DOS PRESTADORES DE SERVIÇOS

ROTEIRO ENTREVISTA TIPO 02

DATA: ____/____/____

DURAÇÃO: _____

LOCAL: _____

1. PONTOS OBJETIVOS:

Nome: _____

Sexo: _____

Idade: _____

Estado Civil: _____

Formação: _____

Cargo: _____

Em que setor da empresa trabalha ? _____

Já participou de audiência pública? () Sim () Não

Já participou de audiência pública da Arce? () Sim () Não

Tem contato profissional com a Ouvidoria Arce? () Não () Sim

Com que frequência? () diariamente () semanalmente () mensalmente

() esporadicamente

2. PONTOS SUBJETIVOS

2.1 Audiências Públicas;

2.2 Participação do entrevistado nas audiências públicas;

2.3 Participação Social;

2.4 Agências Reguladoras;

2.5 Participação Social e Agências Reguladoras/Arce;

2.6 Participação Social e Ouvidoria/Ouvidoria da Arce.

2.7 Prestadora de serviço e Arce

APÊNDICE C– ROTEIRO ENTREVISTA TIPO 03

ROTEIRO ENTREVISTA TIPO 03 - DIRECIONADAS PARA OS CRIADORES E EXECUTORES DA POLÍTICA

ROTEIRO ENTREVISTA TIPO 03

DATA: ____/____/____

DURAÇÃO: _____

LOCAL: _____

1. PONTOS OBJETIVOS:

Nome: _____

Sexo: _____

Idade: _____

Estado Civil: _____

Formação: _____

Cargo: _____

Em que setor da trabalha na Arce ? _____

Já participou de audiência pública da Arce? () Sim () Não

Qual tipo de participação? _____

Interage com a Ouvidoria Arce? () Não () Sim

Com que frequência? () diariamente () semanalmente () mensalmente
() esporadicamente

2. PONTOS SUBJETIVOS

2.1 Audiências Públicas;

2.2 Participação do entrevistado nas audiências públicas;

2.3 Participação Social;

2.4 Agências Reguladoras;

2.5 Participação Social e Agências Reguladoras/Arce;

2.6 Participação Social e Ouvidoria/Ouvidoria da Arce.

**APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO PARA O
CONSUMIDOR DA OUVIDORIA DA
ARCE**

MESTRADO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Aluna: Daniela Carvalho

Tema: Avaliação da Participação Social da Arce

QUESTIONÁRIO PARA PESQUISA – CONSUMIDOR

Você sabia que a prestação dos serviços públicos como energia elétrica, transporte, saneamento básico e gás canalizado são fiscalizados pelo Poder Público?

() SIM

() NÃO

Você conhece a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - Arce?

() SIM

() NÃO

3) Você acha que a Arce é um órgão público de qual ente da federação? (marque uma alternativa)

() Município

() Estado

() União

4) Segundo sua opinião, a Ouvidoria da Arce serve para quê? (marque as alternativas que entender corretas, você pode marcar uma ou mais alternativas)

() Serve para o cidadão fazer denúncias contra a Arce;

() Serve para que o cidadão participe, criticando ou sugerindo para melhorar a Arce;

() Serve para fazer a instalação do gás canalizado no Estado do Ceará;

() Serve para receber reclamações de todos os órgãos estaduais do Governo do Estado ;

() Serve para o cidadão registrar suas reclamações individuais contra os prestadores de serviços públicos regulados pela Arce;

() Serve para o cidadão registrar reclamações coletivas contra os prestadores de serviços públicos regulados pela Arce;

() Serve para fazer a ligação da energia elétrica do cidadão;

() Serve para instalar o hidrômetro dos usuários da Cagece;

() Serve para receber reclamações sobre energia elétrica, saneamento básico, transporte intermunicipal e gás canalizado;

() Serve para registrar Boletim de Ocorrência policial.

5) Você sabe para que servem as audiências públicas e consultas públicas da Arce?

() SIM

() NÃO

6) Você já participou de alguma audiência ou consulta pública realizada pela Arce?

() SIM

() NÃO

7) Caso você tenha participado de alguma audiência ou consulta pública da Arce você considerou útil a sua participação?

() SIM

() NÃO

() Nunca participei de audiência ou consulta pública da Arce

8) Você considera importante a participação direta e democrática do cidadão na Arce?

() SIM

() NÃO

9) Você considera viável a participação direta e democrática do cidadão na Arce?

() SIM

() NÃO

Observações (se desejar, apresente suas considerações no espaço abaixo:)

ANEXOS

TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS

PRIMEIRA ENTREVISTA:

DIA: 25.07.13

DURAÇÃO: 59min e 37s (10h30min às 11h29min e 37s)

LOCAL: Ouvidoria da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – Arce.

ENTREVISTADO: Jurandir Picanço

TRANSCRIÇÃO

Pesquisadora: Eu gostaria de inicialmente agradecer a presença do senhor. Doutor o tema da minha dissertação é “*Agências Reguladoras como instrumento de democracia participativa: ficção ou realidade? A experiência da Arce*”. Então... assim, eu vou focar a Arce, vou fazer uma discussão teórica sobre agência reguladora, sobre participação democrática, mas eu realmente quero adentrar na experiência da Arce, até pra que essa dissertação no futuro tenha um resultado que possa, de alguma forma, favorecer a Arce e as minhas conclusões, sugestões possam ser aproveitadas se assim quiserem os dirigentes da Agência, enfim para que possa ter um resultado prático. Então doutor, pretendo fazer com o senhor um tipo de entrevista que se chama “não dirigida” ou “aberta”, ou seja, vou fazer tipos de perguntas permitindo que o senhor tenha liberdade nas respostas, espero que o senhor fique bem a vontade para responder, não serão perguntas prontas, objetivas, vai ser um papo bem descontraído...

Entrevistado: Depois é que você filtra né?

Pesquisadora: Na realidade, vou transcrevê-la e depois fazer uma interpretação, então, fique a vontade para se expressar, tá. Mas, para que eu possa ter um perfil do senhor terei que antes abordar alguns pontos objetivos e começa logo pela a idade (*expressei um sorriso envergonhado*)

Entrevistado: Humhum! (*devolveu o sorriso timidamente*)

Pesquisadora: Mas não se preocupe que isso não vai ser revelado pulicamente...(sorriso)

Entrevistado: Pode colocar, sem problemas...tenho 69 anos.

Pesquisadora: É um jovem senhor! (*momento descontraído, ambos, eu e o entrevistado sorrimos*). Estado civil?

Entrevistado: Casado.

Pesquisadora: Formação e ocupação?

Entrevistado: Superior Completo.

Pesquisadora: Mas, assim, a área...

Entrevistado: Engenharia Elétrica, mecânica e engenheiro eletricista, são duas formaturas.

Pesquisadora: Agora em relação ao nosso tema, o senhor já participou de alguma audiência pública?

Entrevistado: Sim.

Pesquisadora: Sim, né! O senhor lembra a época, ano ou dia?

Entrevistado: Eu participei de diversas audiências públicas, algumas aqui da Arce, presidindo a Audiência...

Pesquisadora: Enquanto Conselheiro...

Entrevistado: Enquanto Conselheiro...agora...

Pesquisadora: Certo. Agora enquanto “não Conselheiro”?

Entrevistado: Enquanto “não Conselheiro”, participei bastante de audiências da ANEEL²³ e da Assembléia Legislativa²⁴.

Pesquisadora: Certo. Mas envolveram assuntos de regulação, não é isso?

Entrevistado: Que envolveram assuntos de regulação...

Pesquisadora: E da Arce?²⁵

Entrevistado: Da Arce eu participei, porque, é, não da de energia elétrica, mas de gás canalizado, até hoje nas audiências públicas, a última você tava lá, que o convite me chegou na véspera, na realidade eu fui o único participante que não era da CEGÁS...você não tava nessa audiência...

Pesquisadora: É... eu não tava...

Entrevistado: Ah foi no Fórum²⁶ anterior..

²³ Agência Nacional de Energia Elétrica.

²⁴ Assembléia Legislativa do Estado do Ceará.

²⁵ Nesse momento, constatei minha ansiedade de ir direto ao ponto. Por ser um momento inicial, de colocação de aspectos objetivos, entendo que não atrapalhou, pelo contrário, trouxe o entrevistado ao foco do tema.

²⁶ Fórum Regulação e Cidadania, evento promovido pela Ouvidoria da Arce que tem como objetivo informar as atividades desenvolvidas pela Arce e discutir com os participantes sobre as atividades reguladas.

Pesquisadora: Eu tive na audiência da Assembléia, sobre energia elétrica, só que de descumprimento de prazo...

Entrevistado: No Forum, o último...

Pesquisadora: É, tivemos também um Fórum sobre energia elétrica.

Entrevistado: Pois é, dois dias depois (*do Forum*), teve a audiência pública da CEGÁS (*que ocorreu na Arce*).

Pesquisadora: Ah tá, eu não estava presente não.

Entrevistado: É você não tava presente, recebi o convite na véspera, vim, só tinha eu que não era da CEGÁS.

Pesquisadora: Bem, então o senhor participou dessa audiência pública enquanto representante da FIEC, é isso?

Entrevistado: Isso.

Pesquisadora: Então esses foram os pontos objetivos da entrevista, vamos agora adentrar nos pontos subjetivos com perguntas abertas. Doutor eu estou dividindo as entrevistas em três tipos, o tipo 1 são entrevistas com consumidores, o tipo 2, com os representantes dos prestadores de serviços públicos e o tipo 3 com os que atuam de alguma forma na execução da política pública que agora estou estudando, que são os instrumentos de participação social. Vai ser de acordo com suas respostas que depois vou enquadrá-lo, até para que o senhor tenha uma liberdade maior na sua fala. Bem, então eu gostaria que o senhor falasse sobre audiência pública.

Entrevistado: Daniela a audiência pública tem um problema que, isso se repete em todas as audiências, qualquer decisão que é submetida à audiência pública, como as que são da ANEEL, principalmente, elas afetam diretamente algumas instituições que na maior parte delas são reguladas, e afeta de uma forma geral os consumidores, uma questão difusa e evidentemente que aqueles que são afetados diretamente têm uma participação muito mais efetiva e isso faz com que a audiência não seja uma ação equilibrada para a avaliação dos problemas relacionados com aquele assunto que tá sendo submetido...

Pesquisadora: Entendi.

Entrevistado: Esse é um problema grande das audiências públicas, então se você tem uma decisão que pode reduzir a tarifa de ½% ou aumentar a tarifa pra ½%, a concessionária vai estudar, vai aprofundar e vai apresentar razões que talvez sejam acatadas e o outro lado não, porque ½% é pouca coisa quando difundido por toda sociedade e tal, então, esse é um fato que sempre eu (*pausa na fala*), então em

outros momentos também, existem participações que são apenas aproveitando a ocasião para expressar, é... as suas idéias, e que às vezes não tem nenhum foco com as audiências públicas e isso torna também a audiência pouco efetiva, porque você não pode evitar que uma pessoa peça pra falar e em vez de falar do reajuste da tarifa, vai falar da privatização, dos movimentos de sem terra... e isso é um problema difícil de ser administrado, mas também não vejo a melhor forma de socializar uma questão do que uma audiência pública. Eu acho que...(*ficou pensativo*).

Pesquisadora: O senhor pensaria alguma forma de aprimorar ou alterar a forma em que é colocada a audiência pública? Se existiria uma maneira que fosse mais efetiva, ou não... como o senhor enxerga essa situação?

Entrevistado: Olha evidentemente que o assunto...qualquer assunto que seja levado à audiência pública exige um determinado conhecimento, né, se você vai, um reajuste de tarifa de transporte, por exemplo, todo mundo vai reagir contra, mas não terá argumentos efetivos para demonstrar que aquilo tá alto ou baixo, aí você vai ter as concessionárias com uma argumentação, né, bem fundamentadas de que precisa aumentar mais, quer dizer que é um fato que no final das contas aquele, aquele ponto de equilíbrio que a Agência deve ter, ela tem que pesar um pouco para a defesa do consumidor por ser um interesse difuso...

Pesquisadora: Entendi.

Entrevistado: Porque senão tudo vai ser levado, né, ninguém contrariou aquele argumento porque mostrou lá que deve subir e não sei o que e tal e que tem que ter um aumento de 2% no preço da passagem e ninguém falou contra.

Pesquisadora: De repente se a Agência promovesse capacitação antes da audiência pra um público interessado, voluntários...

Entrevistado: É, o ideal é que tivessem, digamos, grupos de interesses organizados, você ter uma associação de consumidores, né, que realmente represente, mas é difícil, é difícil você ter isso, uma associação, digamos de moradores que se organizassem pra fazer um estudo, é muito difícil, mas seria o que pode se esperar... agora de qualquer maneira o que tá, eu acho, transformando a audiência pública em algo mais efetivo é o uso da internet..

Pesquisadora: O intercâmbio documental...

Entrevistado: Porque tá permitindo a participação mais ampla, porque a pessoa em casa pode estudar, pode conversar com outra pessoa e pode finalmente apresentar manifestações.

Pesquisadora: O senhor acha válido então essa...

Entrevistado: Eu acho válido porque dá mais oportunidade, sabe, eu acredito o seguinte, entre as agências reguladoras nacionais a que tá mais avançada de todas, disparadamente é a ANEEL, ela cumpre religiosamente aquele papel de fazer audiência pública, aliás, todas as reuniões que envolvem decisões são públicas e abertas a participação, é, eu já participei de reunião como cidadão e me inscrevi e tive 10 minutos durante a reunião da Diretoria...

Pesquisadora: Da Reunião da Diretoria!

Entrevistado: Pra apresentar...

Pesquisadora: Eles (*ANEEL*) estão bem avançados...

Entrevistado: É... sai a pauta, eu até reclamo porque a pauta sai na sexta-feira e a reunião é na terça né, e quem tá fora tem dificuldade de ir até Brasília, mas de qualquer forma sai na sexta e na terça-feira se eu quiser participar, eu participo e tenho voz durante a reunião da Diretoria, olha isso é um avanço extraordinário, é uma coisa extraordinária sabe, eu não sei se você já acompanhou...eu posso acompanhar daqui, não posso participar daqui, mas posso acompanhar porque é transmitido pela internet... a reunião, você imagine a reunião da Arce, que é uma coisa mais ou menos fechada, a reunião da ANEEL é aberta, completamente, é filmado, tudo é filmado e ainda tem essa participação eventual que a pessoa pode pedir e participar...

Pesquisadora: Sei.

Entrevistado: Eu acho que isso aí é um avanço extraordinário que complementa a audiência porque qualquer assunto a ANEEL coloca em audiência pública. Nós estamos hoje, inclusive, reagindo a um tema que estão colocando, que eu acho que estão colocando por pressão das concessionárias, que é regulamentando o famigerado Coelce Plus²⁷ aqui permitindo que as concessionárias possam fazer...

²⁷ Coelce Plus diz respeito às prestações de serviços ofertados pela Coelce aos consumidores que não estão previstos no contrato de concessão, ou seja, qualquer profissional ou empresa, em tese, pode executar esse serviço, desde que contratado pelo consumidor. As reclamações nas audiências contra o Coelce Plus eram feitas por profissionais individuais e empresas que se sentiam lesadas por concorrência desleal, já que a Coelce estava se utilizando da concessão para angariar a maioria dos consumidores.

Pesquisadora: Aliás o Coelce Plus vem de uma discussão de uma audiência pública anterior, né!

Entrevistado: Pois é mas... eles estão regulamentando, porque naquela ocasião (*da época da audiência pública*), era completamente irregular, agora estão regulamentando para que as concessionárias possam fazer esse serviço, isso é um absurdo (*falou com ênfase*), isso é um absurdo, mas foi pra audiência pública, nós fizemos uma manifestação, viu, vai entrar na reunião da Diretoria, nós teremos a oportunidade de ir lá e demonstrar nossos argumentos, quer dizer que, agente acreditar que os cinco diretores ali estejam “macumunados”, ou pressionados, acredito que um pode estar, mas não os cinco, porque de qualquer forma é muito democrático esse processo, o processo da ANEEL é realmente muito democrático, apesar de eu reagir às decisões, mas na realidade aceito porque são submetidos ao público todas as suas decisões, aqui na Arce não é assim.

Pesquisadora: Um ponto que eu esqueci de colocar, eu estou aqui como pesquisadora e não como servidora da Arce (*expressei um sorriso*).

Entrevistado: Eu sei (*correspondeu ao meu sorriso*), mas, mas se você (...) porque você só tem o contato aqui com a ANEEL, né, de agência reguladora nacional, mas se você puder fazer assim uma pesquisa, vai ver que a ANEEL encontra-se muitos degraus acima das demais, as outras são totalmente politizadas com decisões não técnicas, como a de transporte terrestre e aquaviário....(*nesse momento entre a Dona Bia²⁸ e serve dois cafés e duas águas*)

Pesquisadora: Será porque a ANEEL foi uma das primeiras a ser criada, podendo estar mais madura?

Entrevistado: Não porque em pouco tempo a ANEEL teve esse avanço grande, a Agência Nacional de Transportes Terrestres já está aí há muitos anos e realmente, viu... A ANATEL, ela tem um papel mais um pouco, menos...(*pausou*) digamos menos intenso do que a ANEEL, porque a atividade que ela regula é competitiva, então existe a possibilidade do consumidor mudar da TIM pra Oi. A ANEEL realmente tem que ter uma regulação mais forte, né, pois não existe competição, aqui, por exemplo, só existe a Coelce.

Pesquisadora: Mas assim Dr. Picanço (*o entrevistado deu um gole no café, fez uma careta, acredito que estava meio frio, pois já tinha um tempo que o café tinha sido servido*), quando o senhor terminar de tomar seu café eu continuo....

²⁸ Colaboradora terceirizada contratada pela Arce para servir café e água.

Entrevistado: Não, pode ir pode ir (*falou com simpatia e entusiasmo e ingeriu de uma vez só o café servido em um copinho pequeno de plástico*).

Pesquisadora: Certo, com relação à sua participação enquanto representante do consumidor... assim, qual a idéia que o senhor tem? Fale-me da sua participação efetiva lembrando de uma audiência específica, se possível da Arce, porque é meu foco, mas pode ser de outras, da própria Assembléia que recentemente teve uma audiência sobre a Arce, se o senhor lembra, assim, de algum ponto importante que gostaria de colocar sobre a sua participação.

Entrevistado: Porque a minha participação maior é no setor elétrico, eu participo aqui (*na Arce*) das audiências da CEGÁS, mas realmente serve mais para esclarecimentos, porque infelizmente a maior parte do preço estabelecido é uma caixa preta da Petrobrás, não se tem a menor idéia porque o preço é aquele alí, a menor idéia, como aqui é só a margem, fica uma coisa... ganhar 2% na margem e no total não dá nem 0,10, por exemplo, é algo desprezível e o gás é uma caixa preta, eles não sabem, não sabem, entendeu? Então não tem muita... a mesma importância que tem o setor de energia elétrica, então, o setor de energia... eu falei a pouco tempo do Coelce Plus que teve um resultado efetivo porque aconteceu (...) a audiência pública para a revisão tarifária e as instituições, como a FIEC, o sindicato dos engenheiros, o SINDUSCON, né, se pronunciaram contrários ao Coelce Plus e que aquele valor que a Coelce teve como receita deveria abater na tarifa e se conseguiu isso, foi a proposta feita pela ANEEL, teve audiência pública, e o que foi aprovado foi acatando a posição, quer dizer, com uma participação muita efetiva, mas porque que aconteceu isso? Porque houve uma imobilização, porque estava afetando fortemente uma categoria, né, mas se fosse uma coisa mais difusa ninguém teria falado, né, mas como estava afetando os projetistas, os prestadores de serviços dessa área que não tinham a menor possibilidade de concorrer com a Coelce, entende, não tinha a menor possibilidade, o privilégio da Coelce de ter a informação, de ter a conta de energia pra fazer cobrança, pra parcelar, pra cobrar é tão grande que acabou praticamente a atividade aqui (*Fortaleza*) da concorrência, então, por isso é que teve uma participação efetiva, mas se não fosse uma coisa dessa importância, talvez continuasse, né, fazendo a mesma coisa.

Pesquisadora: O senhor acha que o grau de escolaridade do consumidor pode...

Entrevistado: Não (*fez uma pausa e pensou um pouco*). Ôh Daniela, quem sabe que essa movimentação que está acontecendo agora, se as pessoas estão

protestando nas ruas, porque não poderão ter uma participação mais intensa nas audiências públicas, não é isso (...) Quem sabe que não vai haver uma mudança a partir daí.

Pesquisadora: Quem sabe...

Entrevistado: Porque o nosso grau de participação cidadã é muito baixo, é muito baixo, é uma coisa assim que realmente chama atenção, a gente vê a coisa sendo cometida e deixa passar a irregularidade, é da nossa...(*cultura*) né, pode ser que isso aí (*as novas movimentações sociais*) mude um pouco, aí você diz: olha tem uma audiência pública pra discutir a tarifa de energia... Ôh Daniela, ninguém acredita que aquilo possa dar qualquer resultado viu? Aí às vezes vai um político pra fazer um discurso, vai o líder da comunidade pra fazer o discurso, mas pra fazer o discurso né, não tem interesse nenhum em mudar aquilo, nem tem fundamento.

Pesquisadora: E o que o senhor..

Entrevistado: Mas não existe alternativa melhor (*falou com ênfase referindo-se à existência das audiências como forma de proporcionar participação nas decisões das agências reguladoras*), pelo menos desconheço outro meio.

Pesquisadora: Pode ser, como o senhor já falou, que essa onda de movimentos sociais, possa favorecer a participação...

Entrevistado: É, pode ser que mude, porque você vai ter um local próprio pra se manifestar, vai ter uma audiência pública da tarifa de ônibus aqui (*Fortaleza*), em vez de levar pra rua, vem pra cá se manifestar (*na audiência pública da Arce*) .

Pesquisadora: Transporte é um assunto muito sensível, não só aqui no Ceará, mas em todo Brasil.

Entrevistado: É.

Pesquisadora: E..., assim, eu pressuponho que exista um acompanhamento, ou melhor dizendo, existe uma preparação prévia sobre o tema dos interessados na audiência antes de participar da audiência pública, o senhor faz algum estudo?

Entrevistado: Faço, faço...

Pesquisadora: Antes, durante e depois?

Entrevistado: Faço, faço porque para as duas experiências que eu tenho nisso, com a ANEEL e com Arce (*pausou*). Com a Arce é com gás canalizado que eu tenho pouco interesse porque a participação é muito pequena no (...). O da ANEEL coloca toda a documentação à disposição, entende? Assim eu analiso antes, faço aquela manifestação, aliás, manifestações nas audiências públicas da ANEEL eu já fiz

inúmeras, algumas participando (*presencial*) e outras apenas documental, como agora tem uma dessa (*documental*), a ANEEL fazendo a audiência pública para regulamentar essa (*questão do Coelce Plus*)... Dessa audiência pública que é só documental, fizemos uma manifestação e estou acompanhando toda semana pra vê se na terça-feira vai ter a reunião da Diretoria pra poder participar²⁹.

Pesquisadora: O senhor se considera, então, um consumidor ativo?

Entrevistado: É o meu papel enquanto consultor, estou representando o consumidor (Fiec).

Pesquisadora: Bem, o senhor já falou sobre isso, mas eu vou só reforçar que pode ser que... (*pause*). Gostaria que o senhor falasse sobre o seu sentimento em relação ao resultado prático das audiências públicas.

Entrevistado: Olha, não vejo instrumento melhor que as audiências públicas para que ocorra a participação da sociedade, porém, o problema grande é porque aqueles que são afetados diretamente têm uma participação muito mais efetiva do que aqueles que são afetados de forma difusa...Mas a balança, né, pode ir para um lado e pode ir pro outro, mas só puxa pro lado que tá mais organizado, que tem interesse mais direto, né, é diferente a Coelce perder ½% e todos os consumidores perder ½%, né, pro consumidor pode não significar tanto perder ½%, mas pra Coelce é muita coisa, então a Coelce tá muito mais preparada pra defender seus interesses do que a sociedade pra, né...

Pesquisadora: Ok! Podemos passar pra outro ponto que o senhor até já falou um pouco antes, principalmente com relação à ANEEL, que é sobre a participação social. O senhor falou sobre as reuniões públicas, que são formas de participação social, o senhor poderia correlacionar agências e participação social? Qual a visão do senhor com relação a participação social x agências reguladoras?

Entrevistado: Olha, eu acho que deve ter, e a melhor forma é no momento de tomar as decisões, eu entendo que a Arce promove aqui esses Fóruns né, que é um Fórum de participação muito restrita né, e a ANEEL permite a participação em toda reunião, toda decisão você pode acompanhar, então eu acho que essa daí é muito mais eficaz, é muito mais eficaz, porque tem um interesse...Digamos que seja um consumidor individual que teve um prejuízo e que a Coelce recorreu da multa que foi estabelecida, o consumidor tem condições de acompanhar, de ver, e se quiser e

²⁹ Nas sextas-feiras a ANEEL publica pauta das reuniões da Diretoria que ocorrem todas as terças-feiras para que o público interessado possa participar, caso tenham decisões.

puder ir a Brasília pra participar pessoalmente, eu acho isso realmente muito importante, se for uma empresa que tenha condições (*por exemplo*), com certeza vai tá lá um representante pra argumentar e tal, eu acho isso...

Pesquisadora: E quanto à Arce?

Entrevistado: As reuniões da Arce³⁰ são públicas, mas públicas no papel e elas poderiam ser públicas hoje pela internet, né, e na ANEEL tem pela internet. Olha, terça-feira a partir das 10h você pode acompanhar lá, acompanhar uma coisa de qualidade, você vai assistir, é uma transmissão de qualidade, viu, toda documentação já foi disponibilizada antes, você pode pegar toda a documentação e você vai ver que sempre tem participação. Quem participa? Representantes das empresas, representantes da sociedade é muito raro, muito raro, como eu que sou representante da FIEC, muito raro. Existem algumas associações, das empresas de geração, mas sempre representando interesses mais diretos, sabe, interesses mais diretos.

Pesquisadora: Mas, os instrumentos que a Arce coloca, os mecanismos de participação social colocados pela Arce, o que o senhor acha deles?

Entrevistado: Acho que as reuniões da Arce deveriam ser públicas mesmo, se for o caso de uma pessoa com interesse bem específico, que ele seja avisado, olha seu assunto vai ser tratado na reunião tal e você pode vim aqui assistir... Daniela com certeza dá muito mais responsabilidade para os Conselheiros, saber que aquele assunto, daquele consumidor que perdeu a sua banca de revista porque incendiou, pediu indenização e a Coelce não quis indenizar e ele vai assistir lá o Conselheiro explicar porque ele não deve receber, entende? Olha esse Conselheiro, antes de dizer que o consumidor não deve receber, ele vai rever se realmente não deve receber, sabendo que ele tá lá assistindo. Então melhora a qualidade da decisão, é diferente...

Pesquisadora: Seria o controle social sobre as decisões?

Entrevistado: Sim, haveria o controle social, sendo televisionado, evita do Diretor, por exemplo, falar no celular durante as reuniões... apesar de que no Congresso é televisionado e mesmo assim eles falam no celular (*solta uma gargalhada*), não tão

³⁰ Reuniões do Conselho Diretor da Arce (CDR). O Conselho Diretor da Arce é um órgão colegiado de deliberação superior da Agência formado por três Conselheiros, selecionados através de um processo público seletivo que após aprovação da Assembléia Legislativa é nomeado pelo Governador do Estado para exercer um mandato de 4 anos. Em regra as reuniões do CDR são realizadas nas quintas-feiras com o objetivo de submeter à votação do colegiado as decisões da Arce.

nem ligando para isso...tão lá dormindo, falando no celular (*reforçou com o mesmo bom humor*).

Pesquisadora: (*correspondi ao seu sorriso*).

Entrevistado: Daniela, uma visita que eu fiz ao Congresso Nacional, olha é uma coisa decepcionante sabe, chega lá, tá lá a mesa, um grupinho de deputado aqui, outro alí, e não sabem nem qual é o tema que tá sendo falado, falta de educação mesmo, mesmo tendo uma pessoa discursando, a maioria não tá nem aí, nem por educação, o detentor da palavra fica falando pra ninguém.

Pesquisadora: Talvez para a televisão...

Entrevistado: Exatamente, falam pra televisão, por isso, às vezes ele vai homenagear o fulano que morreu do Estado dele, a cidade dele que tá fazendo aniversário....essas coisas assim (*sorriu*) mas faz o discurso pra Hora do Brasil e não sei mas o quê!

Pesquisadora: Aliás, Dr. Picanço as filmagens e transmissões para o público das audiências públicas são positivas, aquela audiência que envolveu a Arce e a Coelce na Assembléia,³¹ que foi filmada, gerou diversas manifestações aqui (*na Arce*).

Entrevistado: Olha com relação a esse assunto (*descumprimento de prazos da Coelce para atender aos pedidos de ligação nova*) eu tô acompanhando diretamente e não entendo porque tá acontecendo aquilo, não entendo porque os funcionários da Coelce não mudaram, são os mesmos de antes e a gente sabe que eles têm competência pra resolver isso e não resolvem, aí fica o pessoal que é mais contrário alegando que tão levando o dinheiro todo pra fora (*fora do Brasil*), mas acho difícil, entende, porque é o foco de sua atividade, eu tenho a impressão que é uma questão de orientação administrativa sabe, “não, agora as licitações têm que ser centralizadas”....questão de pessoal...acho que é mais em função disso do que propriamente de investimento. Fica difícil porque se o Presidente da Coelce aqui, se reagir muito a isso, cai fora, entende, ele tem que ficar calado, assim como os diretores, só pode ser isso... eu não acredito que durante dois anos essa (*pausou*). Daniela, agora a Agência (*Arce*) tem condições de atuar (*contra o problema de descumprimento de prazos*), a Agência tem de atuar, eu já estive aqui uma vez, exatamente pra dizer isso que eu vou dizer agora, a Agência tem meios pra atuar,

³¹ Audiência Pública sobre descumprimento de prazos para pedidos de ligação nova por parte da Coelce realizada no dia 28.05.13 na Assembléia Legislativa do Estado do Ceará.

viu, você não estava aqui ainda quando aconteceu a reviravolta aqui (*na Arce*), porque o início da Coelce privatizada foi muito desastrosa.

Pesquisadora: Foi em 1998?

Entrevistado: Foi de 1998 pra 1999, você deve ter entrado (*na Arce*) no ano 2000.

Pesquisadora: Foi, eu entrei no ano 2000.

Entrevistado: Foi o tempo em que teve aquela multa (*multa de aproximadamente 7 milhões aplicada pela Arce contra a Coelce por inadequações e irregularidades nos serviços prestados*) e a Coelce era um desastre, uns incompetentes do Chile, viu, era uma coisa desastrosa, aplicamos a multa, abrimos um processo de caducidade do contrato...primeiro, foi preciso convencer a ANEEL porque a ANEEL achando que era...viu, mas mostramos pra ANEEL que a coisa tava escabrosa, entende, eles (*Coelce*) mandaram uma equipe, praticamente uma intervenção. A administração que era dos chilenos passou a ser dos espanhóis, a Coelce mudou completamente. Você pegou a Coelce em um processo de mudança e realmente melhorou muito a Coelce, eu até digo o seguinte, é melhor regular do que administrar, porque eu administrava a Coelce quando eu era presidente (*antes da privatização*), e eu sei da dificuldade que tive, mesmo tendo “carta branca”, na época o governador chamava-se Tasso Jereissate, então eu tive “carta branca”, viu, eu escolhia os diretores, nomeava os superintendentes, mas como eu era muito antigo lá eu sabia que em outras administrações, o presidente não podia fazer nada, não escolhia diretor, subordinado, tinha que nomear “não sei quem”, é um desastre a administração pública de uma empresa estatal, é um desastre, é difícil... a Cagece tá aí, sofrendo, a Cagece já teve muito melhor e tá perdendo aí, você deve tá acompanhando isso, porque, cada governador tem uma postura, tem um que vai mais, outros menos, ouviu.

Pesquisadora: Dr. Picanço, o que eu vou perguntar não tá nem dentro do que estamos falando, mas eu estava discutindo esse assunto com o meu orientador e gostaria de saber sua opinião, o senhor acha que no governo Lula houve uma “desvalorização” das agências?

Entrevistado: Houve uma politização das agências.

Pesquisadora: Pelo que acompanhei em entrevistas, o Lula tinha uma certa antipatia... as privatizações representavam as políticas neo-liberais...

Entrevistado: Ele não entendia o papel das agências, mas no final ele passou a entender um pouco, queria até acabar, deixando de nomear diretores e tudo, mas depois ele entendeu um pouco mais.

Pesquisadora: E a nível estadual?

Entrevistado: A nível estadual as pessoas não sabem muito pra que servem as agências.

Pesquisadora: Mas o senhor acha que a Arce avançou?

Entrevistado: Acho que não, porque a parte mais sensível da regulação é a área de transporte e eu não vejo a Arce atuar na área de transporte, já a Cagece, é mais difícil, porque a Cagece não é uma regulação propriamente, é um assessoramento, uma coisa assim viu, que o secretário que permitiu isso foi o Maia Júnior, ele deu total autonomia a Arce, o que a gente mandava fazer o presidente da Cagece tinha que fazer, mas depois não.... Ele (*acho que ele está se referindo ao Governador Cid*) devia usar a Arce para melhorar a prestação de serviços, mas a questão é, que como ele quer fazer as coisas do jeito dele, colocando as pessoas que quer, inclusive as incompetentes, fica difícil.

Pesquisadora: Dr. Picanço, o último ponto previsto é a participação social e a Ouvidoria, o que o senhor acha dessa relação: participação social e Ouvidoria?

Entrevistado: Olha eu acho que a Ouvidoria realmente tem um papel fundamental na participação social, é pena que a população não saiba desse instrumento que ela dispõe, pena que não saiba disso porque realmente. Você sabe que alguma reclamação que chega na Coelce pela Ouvidoria tem uma prioridade maior do que aquela em que o cidadão vai no balcão, pois nesse caso, o cidadão é obrigado a acatar o prazo que deram, e só reclamam: “é a Coelce é desse jeito mesmo”. Então é realmente fundamental, ele vai lá, não precisava esperar a segunda vez, era preciso que tivesse um conhecimento maior.

Pesquisadora: Qual o controle social que o cidadão pode exercer, tipo, participando com sugestões? Não sei se o senhor tá sentindo, mas a Ouvidoria (*da Arce*) vem tentando mudar um pouco esse perfil que sempre teve de só receber as reclamações, estamos tentando ampliar, é um processo difícil, longo, estamos até com projetos, como o “Arce nos Municípios” e “Interiorização da Arce”, já fizemos visitas no interior envolvendo escolas públicas, quando existe curso técnico ou

universidade na cidade, tentamos envolvê-los também, então, na visão do senhor, como seria esse controle social do cidadão na Ouvidoria?³²

Entrevistado: Seria provocar um pouco mais o cidadão, ao invés de ficar como um agente passivo, ser um agente ativo, se você ao invés de ficar esperando que a pessoa venha reclamar, aí sai no jornal que a comunidade tal passa por algum problema e com iniciativa marca uma reunião, entende, você tá fazendo o seu papel e tá levando lá para o setor de transporte, o setor tal...o que você avaliou daquele problema, você, um agente vivo, né, não tá morto aqui, tá participando, sentiu o problema porque que não pode fazer isso, agir pro-ativamente ao invés de ficar esperando que a pessoa venha aqui, eu acho que isso é papel da Ouvidoria, aí tem a questão de custos, não sei o quê, a participação financeira, que vai sair mais caro se você gasta R\$ 100,00 aqui, se for fazer isso vai gastar R\$ 1000,00 né! Mas eu acho que seria importante, imagine você fazendo isso Daniela, imagine você ouvir sobre um problema, sobre uma questão, porque você tem uma força aqui, né, a Coelce tem que responder, tem prazo e tal, é uma força que o consumidor isoladamente não tem.

Pesquisadora: Nós já falamos das categorias que selecionei, mas eu gostaria que o senhor falasse o que tem vontade, fazendo uma conclusão do que foi exposto, se o senhor achar que tem algum outro assunto que se relaciona e que não abordamos, que tem importância pode falar.

Entrevistado: Olha, foi quando eu era presidente da Coelce que foi decidida a privatização e era preciso que o Estado tivesse uma agência reguladora, então eu fui estudar o assunto que até então eu desconhecia completamente, e fui estudar o assunto, aí se contratou consultores internacionais para desenvolver o projeto da Arce, aprendi muito isso aí, fiz visitas nos Estados Unidos nas agências reguladoras, entende.

Pesquisadora: O governo era do Tasso e o senhor era presidente da Coelce não é isso?

Entrevistado: Sim, então o que acontece é que realmente eu criei a convicção da importância da agência reguladora nesse equilíbrio, né, entre os agentes.

Pesquisadora: Houve grupos de estudo no âmbito do Estado?

³² Nesse momento misturei as funções de pesquisadora com a Ouvidora-Chefe, função que exerço profissionalmente na Arce. Percebi na minha fala, uma certa tendência a exaltar os projetos que venho tocando enquanto servidora da Arce.

Entrevistado: Foi contratado uma consultoria, existia uma equipe que se chamava...depois eu posso até pegar o nome...mas existia uma equipe de...de...desestatização...era...era presidida pelo Secretário da Fazenda e participava o secretário...acho que da SEINFRA... estou com a memória meio falha. Então a Coelce, que detinha mais poder econômico foi quem contratou esses consultores, eles apresentaram o projeto que foi aprovado por esse Conselho que tinha, então houve esse modelo da Arce aqui. O governador acatou completamente, menos uma recomendação que ele não acatou, porque os consultores achavam que a nomeação dos Conselheiros deveria ser submetida à Assembléia.

Pesquisadora: Que hoje já é assim.

Entrevistado: É? Mas o Tasso que apesar de ter excelentes propósitos, ele como governador achava que era melhor uma decisão dele do que politizar uma decisão mandando pra Assembléia, mas foi um erro, pois ele não seria governador a vida toda, sabe, então na situação dele, ele achou melhor assim, então foi o único ponto que ele não acatou, o resto ficou do jeito que a empresa de consultoria orientou.

Pesquisadora: Então, participaram da criação da Arce, pessoas do governo, uma empresa de consultoria internacional contratada e a Coelce enquanto ainda poder público, é isso?

Entrevistado: Sim, pois é, é possível até que eu consiga os relatórios, viu, pode ser que eu tenha.

Pesquisadora: Seria ótimo se o senhor conseguisse, mas se o senhor não conseguir, onde eu poderia procurar esses documentos, qual seria o nome de uma pessoa que eu poderia entrevistar? Dr. Picanço esse assunto também é muito importante para minha pesquisa.

Entrevistado: Quem pode dispor...deixa eu ver, eu sou um que vou procurar. Mas existem duas pessoas que podem ter esse material: eu e a Marilene, porque foram duas consultorias separadas, sabe, uma para a privatização da Coelce, outra para a criação da Arce. A Marilene tomou conta dessa parte da privatização da Coelce e teve que fazer um “world show” uma exposição, as empresas queriam saber todas as contas da Coelce, tudo da Coelce, a disposição dela e a Marilene tomava conta disso. Com relação à Arce não era diretamente ela, mas como ela fazia parte do grupo, pode ser que ela tenha.

Pesquisadora: Então foi o senhor quem coordenou a questão da criação da Arce?

Entrevistado: Como presidente, porque a Coelce foi quem contratou essas consultorias.

Pesquisadora: Mas com relação ao governo, uma pessoa que eu pudesse entrevistar, o senhor teria alguma sugestão?

Entrevistado: Sim (*afirmou com ênfase, demonstrando boa vontade em colaborar com minha pesquisa*). O principal responsável era o Ednilton Soares e o segundo responsável era o Maia Junior, acredito que todos os dois, Daniela, terão muita satisfação em lhe receber e dar informações, sabe.

Pesquisadora: Ótimo! Muito bom, conto com sua ajuda para conseguir essas entrevistas.

Entrevistado: Certo, e tinha o responsável mesmo que era lá da Secretaria da Fazenda, eu esqueci o nome dele, Mad..., Madeira... não sei.

Pesquisadora: Ele era o titular da Secretaria da Fazenda? Porque eu poderia pesquisar...

Entrevistado: Não...porque eu, eu era pela Coelce, entende? Mas ele era o Secretário Executivo desse Conselho de Desestatização. A Marilene deve se lembrar melhor do que eu. Se eu não me engano era Madeiro o nome dele, mas não tenho notícias, não sei se ele...

Pesquisadora: Posso investigar (*falei com bom humor*)

Entrevistado: E também acho difícil que você encontre as coisas lá na Secretaria da Fazenda sabe, apesar de que seria lá que deveria estar concentrado todos os arquivos oficiais desse processo porque a presidência desse Conselho de Desestatização era do Secretário da Fazenda, na época o Ednilton.

Pesquisadora: O senhor disse que talvez tenha esses documentos não é?

Entrevistado: Pois é, eu vou procurar no meu computador, CDs, pode ser que eu tenha.

Pesquisadora: O senhor desejaria fazer suas considerações finais?

Entrevistado: Não, estou a sua disposição, quando você quiser complementar alguma coisa pode me mandar um “e-mailzinho”, sabe.

Pesquisadora: Obrigada doutor, eu vou transcrever e interpretar essa entrevista, se surgir alguma dúvida ou algum assunto, vou perturbar o senhor de novo, viu?

Entrevistado: Olha o interessante viu Daniela (*falou com entusiasmo e simpatia*) porque a única coisa que me surpreendeu quando eu fiz visita aos Estados Americanos, foi logo depois, eu já estava na Arce, (...) aqui a gente achava que os

Conselheiros deveriam ser apolíticos e tal, lá nos Estados Unidos acontecia assim, lá eles só tinham dois partidos, se o governador era republicano, o presidente era republicano, um conselheiro era republicano e outro conselheiro era democrata, quer dizer que no final, era uma orientação política, só que cada um estava no seu papel de “juiz” e não no papel de defender o partido e aqui infelizmente o que o Lula fez foi colocar pessoas pra defender os interesses do partido e isso é em toda a estrutura da administração.

Pesquisadora: E com relação à Dilma o senhor acha que manteve?

Entrevistado: Olha a Dilma ela...eu vou dizer, nos primeiros meses eu fiquei super entusiasmado, quando ela começou a se afastar dos corruptos e tal, fiquei entusiasmado, mas agora ela se perdeu completamente, já voltou aquela turma toda, ela não teve força pra resistir, não teve força, não tem liderança de nada, aí o que acontece...quando ela viu que não conseguia, aí (*deu uma pausa*) ...foi pior.

Pesquisadora: Mas com relação às agências, o senhor acha que ela manteve o mesmo perfil, continuou com indicações politizadas como o senhor já se referiu? Porque o Lula me parece que teve realmente uma antipatia, chegou até a dizer que as agências queriam “mandar” no governo, mas com ela, o que o senhor acha, houve alguma mudança?

Entrevistado: Eu acho...eu sei o seguinte, que as agências que não são a ANEEL, são ainda muito politizadas, a ANEEL ainda tem o componente técnico que predomina, mas eu senti que os diretores são ligados politicamente ao governo, sabe. Essa reforma que foi feita pra reduzir a tarifa (*de energia elétrica*) era pra ser feita totalmente no Ministério. A reforma foi anunciada no ano passado em setembro, antes das eleições, então uma proposta dessa era pra ser desenvolvida no governo, no Ministério, mas o Ministério não tem competência pra isso, então ela se utilizou dos diretores da agência, tanto é que criou um certo mal estar lá na ANEEL porque o presidente e o outro que agora tá respondendo lá, eu não tô lembrado do nome, que eram assessores para desenvolver esse projeto, entende, mas a idéia deles não passava da diretoria da ANEEL, tavam fazendo uma contribuição separada, e isso criou um certo mal estar, porque essas pessoas já estavam comprometidas com aquela proposta, não teriam (*não completou a fase*)³³.

Pesquisadora: E quanto ao efeito dessa reforma Dr. Picanço?

³³ Acho que o entrevistado queria dizer que como as pessoas da ANEEL já estavam comprometidas com a proposta da redução da tarifa de energia elétrica, elas não teriam a isenção necessária.

Entrevistado: O efeito foi absolutamente negativo, Daniela, nesse ponto, olha é um desastre, o que a Dilma fez, foi um desastre, ela com poucas decisões está liquidando o setor elétrico, que é um dos mais organizado do país, você sabe disso, ela liquidou, porque ela resolveu arranjar uma forma de reduzir a tarifa, boas intenções não é, aí o que é que acontece, reduziu alguns encargos e tomou aquela decisão de antecipar a renovação das concessões. As concessões das hidrelétricas que se venciam em 2014 e 2015, ela antecipou para 2012, na seguinte condição: “você pode renovar - porque acabando a concessão mandava a lei fazer uma nova licitação - então, você vai poder renovar se aceitar a tarifa mais baixa”, porque são usinas hidrelétricas onde o custo maior é o de investimento e esses investimentos já estão pagos, agora vai ser só o custo de operação, uma tarifa lá embaixo, aí o que é que acontece, a maior parte dessas usinas eram federais e uma parte estadual, ora os Estados quando viram, “ah, não quero isso não”, “eu não aceito isso não”, ela anunciou a redução da tarifa contando que todo mundo fosse aceitar aquela condição, e os Estados não, “prefiro continuar com a tarifa de R\$ 90,00 do que mudar minha tarifa pra R\$ 30,00”, então não aceitaram, aí que é que acontece, quando chegou janeiro, que acabou o processo, não dava pra reduzir os 20% que ela tinha anunciado, aí que foi que ela fez, “eu garanto manter”, porém, com o dinheiro do Tesouro, mas a questão pior é que, esse anúncio foi em setembro, em outubro iniciou-se a geração termoelétrica porque tava em risco de racionamento, então, com relação à geração termoelétrica, todas as usinas começaram a operar e o custo muito mais alto, aí esse custo era pra passar pra tarifa no próximo reajuste, mas o governo tinha acabado de baixar, aí no reajuste aumentar? O Tesouro então assumiu, aí o que é que acontece, hoje o Tesouro é quem tá subsidiando a conta de energia elétrica.

Pesquisadora: Ou seja, o contribuinte.

Entrevistado: De janeiro a junho foram 8 bilhões e 200 mil reais, se isso continuar, porque as usinas termoelétricas continuam operando, se isso continuar até dezembro são 16 bilhões, é um número comparável ao bolsa família, então é o bolsa energia, então você tá pagando uma conta mais barata de uma energia mais cara e sem o governo fazer o papel dele, de fazer uma campanha de redução de consumo, de uso responsável e tudo, não quer fazer isso para não dar a impressão que tá com problemas. Olha um absurdo, isso que ela fez é um absurdo, destruiu o setor elétrico, e o que é que acontece, o Coelce tá recebendo hoje, parte da receita dela,

é verba federal e ela não gosta disso não, ela não quer isso não, pra Coelce é muito mais seguro o dinheiro do consumidor do que o dinheiro federal, que daqui a pouco pra conseguir alguma benesse, pra conseguir a contribuição pro PT, o governo segura a transferência e não sei o quê, ou seja, fica mais nas mãos do governo. Nem a concessionária quer isso, mas foi uma medida totalmente populista, é por isso que a Dilma pra mim...

Pesquisadora: Seria uma medida “populista” por conta da eleição?

Entrevistado: Porque o que ela disse é o seguinte, “não é dinheiro do setor”, o dinheiro do setor é o seguinte, é porque o governo financiou Itaipú, Itaipú é uma empresa e tá retornando esse dinheiro para o governo, então o governo tem um crédito de Itaipú de 45 milhões pra ser pago em 10 anos, uma coisa assim, então resolveram antecipar, mas não deu certo isso e no final é dinheiro do Tesouro que está sendo usado. Olha isso aí é um absurdo, pra economia, pra tudo, porque você distorce o preço da energia, era pra ser pelo menos uns 15% mais caro do que o que é, então fica a ilusão.

Pesquisadora: Ainda bebendo da fonte do conhecimento do senhor em relação às agências, comparando as agências brasileiras com as americanas, acredito que tenham uma diferença, lá as agências foram criadas antes mesmo antes das empresas reguladas, já aqui foram criadas em função das privatizações, o que o senhor acha disso?

Entrevistado: Olha realmente foi diferente, mas no final das contas o papel é o mesmo, a origem foi diferente, são agências muito mais efetivas, eu acho que a decisão tem muito mais autoridade, lá se respeita muito, aqui, não se respeita nada, mas de qualquer maneira eu acho que a agência ainda é melhor do que a estatal. Nunca mudei isso porque eu acompanhei a empresa estatal, eu fui da estatal e os desmandos que acontecem numa estatal em função de mudanças dos governados são terríveis, terríveis e você deve ter sentido isso com a Cagece, que acho que piorou bastante porque o nosso governador que é uma pessoa inteligentíssima, ele acha que é onipresente, que ele resolve tudo, deixa um pessoal incompetente na Cagece, porque acredita que se houver algum problema resolve tudo, mas não tá resolvendo, não tá resolvendo da segurança, não tá resolvendo...ele não dá importância à competência de seus auxiliares, não dá, todas as nomeações são políticas.

Pesquisadora: Dr. Picanço nós tivemos uma conversa muito boa, enriqueceu muito meus estudos...

Entrevistado: Eu vou ver se encontro algum documento porque poderá enriquecer as bases do seu estudo. Agora deve ter aqui na Arce.

Pesquisadora: É, vou verificar na biblioteca.

Entrevistado: A fonte principal é a Marilene, ela deve ter uma memória muito melhor que a minha e ela botou a mão na massa mesmo.

Pesquisadora: Vou marcar uma entrevista com ela. Dr. Picanço eu gostaria de agradecer demais a participação do senhor, muito obrigada.

Entrevistado: Que nada Daniela, até a próxima.

SEGUNDA ENTREVISTA:

DIA: 09.10.14

DURAÇÃO: 36min e 49s (15h00min às 15h36min e 49s)

LOCAL: Ouvidoria da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – Arce.

ENTREVISTADO: Alexandre Triandópolis

IDADE: 56 anos

FORMAÇÃO: Administração

CARGO: Assessor de Comunicação e Relacionamento Institucional

SETOR: Assessoria de Comunicação e Relacionamento Institucional

TRANSCRIÇÃO

Pesquisadora: Alexandre é o seguinte: optei por fazer essa nossa entrevista com perguntas abertas para deixar você mais a vontade para falar o que pensa, assim, eu não vou fazer perguntas previamente elaboradas e vou tentar escutar bem mais do que falar. Bem, “audiência pública”, essa palavra o que quer dizer pra você?

Entrevistado: Audiência pública é uma forma que a Agência encontrou formalmente para avaliar e receber as contribuições da sociedade sobre determinada norma que ela pretende estabelecer. Normalmente, as audiências públicas, elas são realizadas pela forma de intercambio documental ou presencial. A maioria das audiências públicas da Arce são da modalidade de intercambio documental, mas muitas que são realizadas por intercâmbio documental também tem as seções presenciais, que são aquelas que dizem respeito às tarifas ou reajustes tarifários. Então essas, de acordo com a Resolução da Arce, merecem uma seção presencial, isso concomitante à audiência de intercâmbio documental. Pode ser feito exclusivamente por seção presencial, mas nunca uma audiência que vise, por exemplo, obter contribuições a respeito de normas para tarifas pode prescindir de uma seção presencial. Então as audiências públicas têm fundamentalmente esse objetivo, de ouvir a sociedade a respeito de uma decisão que a Arce pretende adotar para um determinado segmento regulado.

Pesquisadora: Em relação à sua participação, qual seria, assim, na prática, a sua principal participação?

Entrevistado: A Assessoria de Comunicação e Relacionamento Institucional, ela tem nas audiências públicas um papel de organizar a realização da audiência. Em que consiste essa organização? É... (*pausou*). O Conselho Diretor reunido com o setor interessado em realizar a audiência pública determina o período em que ela deverá ser realizada, a Assessoria de Gabinete nos comunica e, diante dessa decisão do Conselho Diretor, a Assessoria de Comunicação tem a missão de determinar a organização do evento. Um evento, por exemplo, com intercâmbio documental, a Agência determinou através de Resolução que a Assessoria de Comunicação deve ter um prazo de pelo menos 10 dias antes de comunicado esse período né? De realizar a organização do evento, escolhendo local, no caso de haver uma presencial, determinando a logística necessária pro evento, que envolve desde processos e recursos para a correta realização até a contratação de um auditório. Então esses são os procedimentos que devem nortear a Comunicação para que ela ajude na organização do evento. Evidentemente que há o concurso de todos os setores da Agência para o sucesso da audiência, não depende só da Comunicação, depende, por exemplo, dos setores administrativo e financeiro na contratação, por exemplo, do espaço, também depende do provimento dos recursos que estão afetos à área administrativa, da própria Coordenação responsável, a Coordenação técnica do setor regulado que vai realizar a audiência, enfim, há um concurso de multitarefas e multisetores aqui da Arce para a realização do evento, mas a coordenação geral fica a cargo da Assessoria de Comunicação e da própria Ouvidoria né, que ela é uma parte não só interessada, né, mas fundamental no processo, porque os próprios contribuintes da audiência, os usuários consumidores, né, eles têm, no final... é... (*deu uma pausa e mudou a sequência da frase*) o maior interessado em receber essas contribuições, né, e dar essas contribuições e ouvir da Agência o que ela tem, na verdade, em contrapartida, né, para que esse serviço possa ser melhorado, no destaque que merece a audiência, né.

Pesquisadora: E existe uma consolidação do número de audiências públicas dentro da Arce, a nível de biblioteca, de arquivo?

Entrevistado: É, todo material ou informativo das audiências públicas se encontra numa base de dados que é oferecida ao usuário na própria “internet” no seu “site”. Há os arquivos, né, que dizem respeito à documentação que se encontram não só nos setores que realizam..., os setores técnicos, que realizam a audiência, como também na comunicação. As notas técnicas e outros documentos que são

colocados para a avaliação dos interessados, a maior parte das vezes são notas técnicas, esse aí, a Arce dispõe de um amplo acervo público.

Pesquisadora: Mas internamente na Arce existem números da quantidade de contribuições dos interessados?

Entrevistado: Sim, ah... uma das etapas das audiências pública é justamente o recebimento de contribuições dentro do prazo estipulado para a audiência, então o usuário interessado em contribuir com a regra que tá sendo avaliada pra posterior publicação como resolução, ele envia ao setor interessado na audiência. Vamos supor que seja matéria tarifária, então o consumidor pode enviar sua contribuição no endereço eletrônico de cada coordenadoria, né, no caso, a Econômica Tarifária. Essas contribuições são analisadas, é... (*pensou um pouco*) respondidas aos interessados né, no sentido de que tenha amparo legal ou técnico para uma possível incorporação ao texto final e essas contribuições depois de consideradas são, é... instruídas no processo relativo a essa audiência pública, ou seja, todas elas são formalizadas dentro de um processo administrativo e são apresentadas com o parecer técnico da área regulada e do setor responsável pela audiência ao Conselho Diretor, pra que ele em última instância administrativa aqui na Arce, se pronuncie a respeito, ou seja, decidir se essas contribuições entendidas pela Coordenadoria podem definitivamente configurar na resolução que vai ser assinada.

Pesquisadora: Pelo teu sentimento, as contribuições são muitas, poucas? E quanto aos resultados, as manifestações contribuíram na elaboração das normas?

Entrevistado: Daniela, depende muito da audiência, uma audiência que afete diretamente o interesse dos usuários, principalmente tarifário, ela recebe uma quantidade razoável de contribuições, mas eu não chegaria a dizer que é uma quantidade significativa para a importância do assunto, eu acho que poderia receber bem mais, isso se deve fundamentalmente, eu acho, que a pouca cultura que o consumidor, o usuário dos serviços públicos tem em participar de eventos de natureza de audiência pública. É, esse interesse eu acho que pode ser estimulado, ser mais desenvolvido, mas a verdade é que a Agência até desperta por parte da Comunicação a devida divulgação do evento, mas eu acho que o retorno ainda é pequeno em proporção a importância dos assuntos discutidos, mas, como eu falei, em áreas mais sensíveis ao consumidor, como a tarifária, a resposta é mais dinâmica e mais intensa.

Pesquisadora: Certo, mas em havendo essa participação do consumidor, você tem algum sentimento se essa participação, ao ser analisada pela área técnica, foi incluída, foi deferida, existem casos em que as contribuições foram incorporadas?

Entrevistado: Há casos sim, há muitos casos em que é incorporado, eu não sei estabelecer uma estatística do aproveitamento das contribuições. Daniela, depende muito, mas muito mesmo do tipo de assunto que está sendo discutido, é... *(pausou)* assuntos cujo domínio é... eu acho... que resvala muito na área técnica e cuja complexidade é, talvez, diga respeito a poucas pessoas interessadas ou com o domínio do assunto, geralmente as contribuições são menores, menores e digamos assim, mais pertinentes, porque... no aspecto tarifário, a pessoa pode simplesmente achar que contribuiu com o processo dizendo que a tarifa está bem acima do desejado, mas ele não oferece qualquer subsídio técnico pra sustentar essa afirmação, então, obviamente há uma contribuição, digamos assim, o envio dessa contribuição, mas o aproveitamento praticamente não vai existir, né, porque ela carece realmente de atributos técnicos ou de referências legais que possam... *(parou o raciocínio)*

Pesquisadora: Embasar? *(é difícil não se meter, por impulso, induzi o entrevistado a falar uma palavra, atitude que deve ser evitada nesses tipos de entrevistas nas quais estamos nos propondo a fazer, ou seja, entrevistas abertas)*

Entrevistado: ...isso, embasar essa contribuição. Há outras, por exemplo, que... de natureza mais social, por exemplo, de que pode ter aceitação por parte da Arce, mesmo porque parece, muitas vezes, ideia de senso comum, por exemplo, um usuário afirmar sobre a participação de um Conselho Consultivo, por exemplo, se tivesse fazendo uma audiência pública sobre a instalação de um Conselho Consultivo e ele tivesse sugerindo que um determinado membro da sociedade pudesse participar e outro não, então esses assuntos de natureza mais geral e institucional, eu creio que as contribuições são maiores e podem ser melhores aproveitadas. É só pra lhe dar uma ideia de que, a depender do assunto, né, as contribuições podem ser maiores ou menores, mais bem fundamentadas ou não, mas, em geral, as audiências públicas mais complexas participam pessoas com afinidade com o assunto, são... *(parou o raciocínio)*

Pesquisadora: Então, como o prestador de serviço tem esse amparo técnico, qual é a tendência com relação à participação?

Entrevistado: A tendência é que participe mais, quer dizer, mais pessoas ligadas à área técnica, daquele assunto, participe mais, não só da concessionária, mas dos grupos de interesses que estejam circunscritos ao assunto, tendem a influenciar melhor e mais na norma que vai ser publicada.

Pesquisadora: Um exemplo de grupo de interesse, por gentileza.

Entrevistado: Indústrias, setores representativos de classe, por exemplo, a Federação das Indústrias, por exemplo, que defende substancialmente o esclarecimento de determinados fatores tarifários que impactam na tarifa e conseqüentemente no custo de produção de seus representados, né, então esses grupos de interesses têm, na verdade, uma participação muito mais ativa.

Pesquisadora: Você fez referência ao Conselho Consultivo, mas nós sabemos que ele ainda não funciona como deveria, porque você acha que isso ocorre? Que medidas poderiam ser adotadas para que pudessem funcionar?

Entrevistado: Olha, eu acho que a composição desse Conselho Consultivo é... (*pensou um pouco*) ainda que seja benéfica para a ampla participação da sociedade, é muito eclética e talvez os seus membros, a reunião de seus membros e a efetivação deles tenha passado por processos burocráticos muito lentos e difíceis de ser concluídos. Nomear um membro do Ministério Público, nomear um membro da Assembléia Legislativa... A Arce, eu acho, que passou por esse processo umas duas ou três vezes, mas foram tentativas fracassadas de conseguir, que a Assembléia e o Ministério Público nomeassem um membro. Eu me lembro que nós tivemos aqui várias oportunidades... tomamos a iniciativa junto a essas instituições para que indicassem representantes e passamos às vezes mais de um ano, dois anos sem nenhuma indicação...

Pesquisadora: Dois anos?

Entrevistado: E é porque tá na lei, quer dizer, tanto houve por parte dessas instituições uma falta de interesse, dificultando, eu acho, a formalização e a conclusão do processo, né, o que eu acho que a Arce, né, deveria ter insistido um pouco mais ou encontrado alternativas para facilitar essa participação. Até mesmo, se fosse o caso, modificando a própria lei que regulamenta o funcionamento do Conselho Consultivo.

Pesquisadora: Mas, existiu em algum momento, pelo que você lembra, a indicação efetiva de todos os representantes?

Entrevistado: Não... houve sim, houve sim, na gestão, se não me engano da Marfisa quando estava aqui no primeiro mandato dela, nós conseguimos fazer a composição do Conselho e o funcionamento dele, eu mesmo secretariei duas ou três reuniões do Conselho Consultivo. É, e eu acho que as reuniões foram bem sucedidas né, na medida em que a função primordial do Conselho é ser opinativo em relação às decisões da Agência. E eu acho que as contribuições foram importantes, mas teve uma vida muito curta o Conselho, tão logo ele foi instituído, começaram as reuniões, em pouco tempo ele já começou a sofrer seus problemas relativos a assiduidades... relativo também à desistência de alguns membros e a sua substituição por parte das suas instituições que não indicavam outros substitutos, recaindo naquela dificuldade anterior que era de nomear os próprios membros, né. Eu acho que a repetição dessas tentativas e desses erros acabou por minar um pouco a insistência da Agência com esse Conselho Consultivo, por isso que eu acho que... é... *(pausou)* a sua formação, a sua instituição, a sua composição devem passar por uma reforma, de modo que pudesse ser flexibilizado tanto o ingresso dessas pessoas, né, como a sua substituição.

Pesquisadora: Então, o que você sugere?

Entrevistado: Mais estímulo né... porque essa participação, né... porque não se compreende até hoje porque esse Conselho não tem efetiva operação.

Pesquisadora: No momento ele...

Entrevistado: Não, não se encontra funcionando, nem seus membros estão instituídos, né. Eu acho que seria interessante você conversar com o Fábio³⁴, pois na gestão dele ainda, ele tentou, Daniela, investir nessa área e encontrou algumas dificuldades, eu não sei se uma delas foi essa ainda de algumas instituições que participam do Conselho não conseguirem indicar seus representantes.

Pesquisadora: Certo...

Entrevistado: Eu acho que é preciso que a agente reavalie a..., digamos como o Conselho é constituído perante a lei, se a variação dos membros ou a indicação deles possa ser, possa vir a ser mais facilitada.

Pesquisadora: Certo. Agora vamos falar de Ouvidoria, já falamos de Audiência Pública e de Conselho Consultivo. Então, quando falamos em Ouvidoria e participação social, o que vêm na sua cabeça?

³⁴ Fábio Timbó, Presidente do Conselho Diretor da Arce.

Entrevistado: Daniela, eu acho que a nossa Ouvidoria tá fazendo um trabalho à altura da importância da regulação. É evidente que se pode contestar o alcance social do nosso trabalho em muitas frentes, na Comunicação, na própria Ouvidoria e nos próprios setores que são responsáveis pela regulação, setores técnicos, mas é preciso lembrar antes de tudo que a agência reguladora não é uma espécie de política pública direcionada à satisfação de interesses dos seus cidadãos diretamente, então, na verdade, realiza um trabalho técnico que tem alcance evidentemente na vida das pessoas, né, mas não é uma política pública traduzida nos seus termos mais tradicionais. Então, eu reputo que um trabalho intenso da Ouvidoria poderia na verdade tá revelando que a Agência não cumpriria ou não está cumprindo à altura o seu trabalho regulador, ou seja, se nós tivéssemos um número maciço de reclamações aqui na Agência era possível que isso também fosse representativo de um trabalho eficiente da regulação... E eu acho que no que diz respeito ao conhecimento da Agência para que isso se reflita na própria projeção do trabalho da Ouvidoria, eu creio que uma agência reguladora, nós aqui na Arce estamos realizando um trabalho que eu acho ajustado aos objetivos institucionais dessa Agência. E a Ouvidoria tem proporcionalmente recebido, ah, digamos, o respaldo, os sinais da sociedade para o seu trabalho, ou seja, o consumidor hoje tem uma ideia muito mais clara do que é o trabalho da Agência, do que a Ouvidoria está capaz de fazer pro cidadão, principalmente o trabalho de mediação e não no trabalho meramente defensivo do direito do consumidor. Então, eu acredito que a Ouvidoria tem feito um trabalho importante e um trabalho que eu considero ajustado às necessidades da Agência. Então, eu tou fazendo uma possível comparação, digamos assim, que já foi tentado... é... essa aproximação com os PROCONS, né, e as Ouvidorias de outros órgãos que têm por finalidade a defesa direta do consumidor. Então, eu considero satisfatório o trabalho da Agência. Há, na verdade, algumas coisas que, algumas frentes que poderíamos avançar, sobretudo relativo a consultas públicas, né, ou seja, uma aproximação da Ouvidoria em relação à sociedade no sentido de captar melhor o sentimento do usuário com relação à prestação do serviço, eu acho que isso é um dever “de ofício” de toda instituição que trabalha com a regulação dos serviços públicos. Agora, antes de tudo, eu acredito que seja um trabalho auxiliar, coadjuvante, não é uma função primordial, acredito que não. Função primordial da agência reguladora é realizar a regulação. Ora, os pressupostos para a regulação todos nós sabemos quais são. As eventuais falhas

na prestação dos serviços, né, são identificadas com a fiscalização e com a ajuda, com o suporte da Ouvidoria no que concerne a captar, como eu falei, né, o sentimento do usuário sobre a prestação daquele serviço. Agora, não é apenas com a função de Ouvidoria que nós vamos considerar o trabalho, é... (*pausou*) da regulação, do regulador completo, o trabalho da Ouvidoria é acessório. Então, eu acho que a Arce tem feito isso.

Pesquisadora: Mas você acha que a Ouvidoria é o próprio instrumento de participação social?

Entrevistado: (*Deu uma pausa para pensar*)...É, é um instrumento de participação social sim. A participação social eu acho que se dá no momento em que há uma iniciativa da Agência de ouvir os usuários daquele serviço, né, e, qualquer que seja a manifestação do usuário, a favor ou contra a qualidade do serviço que está sendo avaliado, é uma forma de se ampliar a participação da sociedade no trabalho da Agência, sem dúvida.

Pesquisadora: Certo. Então, avaliando a Ouvidoria, podemos dizer que ela tem uma atividade passiva, preventiva e ativa. Considerando que essa ativa significa provocar. Temos o exemplo do Fórum Regulação e Cidadania e eu gostaria de saber o que você acha da efetividade do Fórum, se é ou não uma forma de participação social efetiva?

Entrevistado: É Daniela muito se fala né, digamos assim, na valorização da Agência, na efetividade da Agência, atribuindo-se a isso uma maior ou menor participação da sociedade, maior ou menor conhecimento da sociedade com relação à Arce. Eu acho que há ressalvas a respeito dessa tese, honestamente, porque ... é, ela pode ser do ponto de vista provocativo, eu admito, uma chance da Arce ser instigada pela sociedade a cumprir alguns fundamentos que ela tem, digamos assim, se distanciado ou se acomodado no cumprimento, mas isso seria admitir também que a Agência não está fazendo “de ofício” seu dever, que é regular, e precisaria, digamos assim, de um agente externo, ainda que, com atributos internos que é o caso da Ouvidoria é... a provocar a sociedade, a exigir da Agência o cumprimento das suas tarefas, seria admitir isso. Mas eu acho que é importante a gente ter isso mesmo, acho que é importante ter um instrumento provocador né, eu acho que toda instituição, todo agente público deve expor suas carnes realmente pra sociedade e a sociedade ter a chance de atribuir, na medida em que ela é a principal beneficiária da prestação desse serviço, algumas falhas que ela enxerga ser importantes corrigir,

mas eu não vejo propositadamente a gente... *(a fala foi interrompida por problemas na gravação, aproveitamos para tomar nosso café e depois de aproximadamente uns 8min, voltamos a gravar).*

Pesquisadora: Alexandre, antes de sermos interrompidos, nós estávamos falando da Ouvidoria especificamente, mas não impede que retornemos aos assuntos que já abordamos, certo, caso ainda queira falar.

Entrevistado: É, eu estava tentando concluir um pensamento que, digamos assim, vem incomodando a Agência há alguns anos, que é justamente sobre a capacidade da Agência alcançar o maior segmento social possível e se esse alcance estaria sendo, ou essa falta de alcance, estaria sendo responsável não só pelo pouco conhecimento da Agência, mas por sua própria efetividade. Em outros termos é como se a comunicação e, por consequência, a própria Ouvidoria, que é o canal de comunicação principal que a Agência possui com relação ao usuário, à sociedade como um todo, estaria, na verdade, com a responsabilidade de tornar a Agência mais efetiva e na verdade eu acho que o caminho é o contrário. É... a Agência pode ter a Ouvidoria como um instrumento de aferimento do grau de satisfação particularizado na prestação do serviço ou no atendimento específico que ela dar ao cidadão para poder tomar algumas medidas corretivas do seu rumo. Mas não é a Ouvidoria, digamos assim, o vetor principal para determinar a eficiência da Agência. É como se, por exemplo, você atribuísse o pouco conhecimento da Agência ao pouco trabalho que ela eventualmente poderia fazer, o que não é verdadeiro.

O que nesses anos tem se revelado Daniela é o seguinte, a Agência passou pela gestão de muitos agentes públicos, né, de variada formação e origem e na verdade boa parte desses dirigentes tinham um certo incômodo, isso relacionado possivelmente a outras instituições onde foram gestores, na pouca projeção social em termos de participação, de conhecimento e divulgação dessas atividades com relação à sociedade, comparado a outros órgãos onde eles tenham trabalhado.

Pesquisadora: Certo. Bem... Alexandre, por favor, agora eu peço que você faça suas considerações finais.

Entrevistado: Como já disse, acho que as atividades de comunicação da Arce e da própria Ouvidoria devem estar a serviço do aperfeiçoamento das relações da Agência com a sociedade. Colaborar para que a sociedade perceba e assimile a importância do papel da Agência como indutor da qualidade dos serviços públicos regulados, divulgando e praticando um conceito de regulação que estimule o

controle social e a cidadania colaborativa. Mas não podemos, é óbvio, atravessar os limites dessa atribuição e admitir que essas funções acessórias sejam diretamente responsabilizadas por eventuais fracassos nos resultados finalísticos. Acredito, é claro, que a aplicação estratégica da comunicação e a gestão eficaz dos relacionamentos exercem profundas influências sobre a percepção do nosso negócio, e que o cumprimento de nossa missão institucional também transita por uma efetiva interação social. Mas não podemos esquecer que a comunicação, fundamentalmente, repercute as boas práticas institucionais existentes, escolhendo os melhores meios e mensagens, ou seja, divulga os benefícios diretos da fiscalização, a capacidade da Agência de propor soluções imparciais e seguras, a confiança baseada na excelência técnica dos julgamentos e na celeridade dos processos. Não havendo tais pré-requisitos, pouco fará a comunicação, no sentido de ampliar e aprimorar a percepção positiva da Arce perante a sociedade.

Pesquisadora: Alexandre, eu agradeço sua disponibilidade para me conceder essa entrevista que foi muito esclarecedora.

Entrevistado: De nada, precisando continuo à disposição.

TERCEIRA ENTREVISTA:

DIA: 14.10.14

DURAÇÃO: 25min e 12seg (12h01min às 12h26min e 12s)

LOCAL: Companhia Energética do Ceará - Coelce.

ENTREVISTADO: José Nunes de Almeida Neto

IDADE: 58 anos

FORMAÇÃO: Engenheiro Eletricista

CARGO: Diretor Institucional

SETOR: Institucional e Comunicação

TRANSCRIÇÃO:

Pesquisadora: Dr. Nunes, primeiramente eu agradeço a sua disponibilidade em conceder essa entrevista. Faremos uma entrevista com pontos abertos, por isso, eu peço que o senhor fique bem à vontade, fale o que está pensando, sobre o que quiser.

Entrevistado: Perfeito.

Pesquisadora: O primeiro tópico que nós temos no nosso roteiro é sobre participação social. Quando falo participação social o que vem na cabeça do senhor?

Entrevistado: É... Quando você fala participação social, o que me vem à cabeça é a necessidade contemporânea das empresas de terem alianças sociais. E o que é que eu chamo de alianças sociais? Cada vez mais as organizações têm uma, digamos assim, uma interação com a sociedade, que tem se tornado cada vez mais complexa, por maior que seja a organização e quanto maior, eu acho que mais tem essa necessidade, e mais que uma necessidade, eu acho que é uma obrigação. E o que é essa aliança social? Essa aliança social é a penetração na sociedade de forma mais ativa e normalmente com algo que vai além do seu produto que normalmente é ofertado. No caso, por exemplo, nosso, da Coelce, a gente tem a participação através de projetos sócios-culturais e ambientais e isso se tem mostrado extremamente importante. Existem momentos em que tudo está andando bem, assim, a vôo de cruzeiro, e essa necessidade não é tão premente, mas uma empresa de serviços sempre está sujeita a ter, digamos assim, algo inesperado, que

às vezes é decorrente de uma condição climática ou não, de uma interferência de terceiros, ou da própria, no nosso caso, do próprio serviço, no nosso caso, da própria rede elétrica, e isso vir a causar um grande, digamos assim, impacto negativo, e nessa hora, funciona muito as pessoas terem conhecimento sobre as suas ações, as suas atitudes junto à sociedade.

Pesquisadora: Certo. E a palavra agências reguladoras, o que transmite ao senhor?

Entrevistado: Agências reguladoras me transmite uma necessidade contemporânea em que você tem os serviços que, em princípio, e que assim os são, serviços, principalmente os serviços públicos, pois nossos serviços é um serviço público, que quando são delegados para um agente privado há necessidade de uma regulação e estas agências reguladoras no plural, por mais que às vezes sejam, digamos assim, eu não diria questionadas, mas seja colocadas em discussão, se deveria ser ou nacional ou local né, o nosso setor tem um modelo, que você tem uma agência nacional que é mais focada na tarifa, e uma agência local que acompanha mais de perto a qualidade do serviço. Eu, na minha opinião, isso tem se mostrado um bom modelo e que tem uma necessidade enorme de aprofundamento e neste aprofundamento, como o setor elétrico é um setor muito complexo, há necessidade de profissionais que realmente se capacitem e se desenvolvam para que cada vez mais saia, digamos assim, de um acompanhamento supérfluo para aquele acompanhamento com bastante profundidade, e que não é fácil, e aí vem o grande desafio que é realmente as agências reguladoras terem uma desvinculação política, não ser a agência do governante, ser a agência do Estado e o quadro de profissional ser mantido, o que eu sei que é difícil porque normalmente tende a ser olhado pra quem não conhece o setor, com um olhar, assim, de equiparação ao todo e nesse caso específico, na minha opinião, não dar pra ser assim, porque se for assim, as agências vão tá sempre, na minha opinião, com muita carência de profissionais qualificados e em função disso tendo dificuldade no acompanhamento, digamos, naquele acompanhamento que realmente interessa.

Pesquisadora: Certo (*pauses*). Dr. Nunes e quando fazemos a ligação entre participação social e agência, como é o que o senhor enxerga essa relação e mais especificamente com relação à Arce?

Entrevistado: Olha, a participação social e agência são... (*pausa longa*) Hoje, o nosso mundo, assim, tem uma (*pausou*), no nosso mundo contemporâneo tem uma importância muito grande a comunicação, cada vez mais, e a agência tem

necessidade de se comunicar, de ser reconhecida, até pra se preservar, até pra que, quem sabe lá na frente, seja defendida pela própria população...

Pesquisadora: Legitimidade?

Entrevistado: É. Se não pela população, mas por aqueles órgãos de classe que têm condições de ter um conhecimento melhor sobre o papel, de ter uma diferenciação sobre o papel da agência e possa defendê-la junto aos governantes e junto ao próprio Estado. Então acho que há essa necessidade, o cuidado que acho que deve se ter é porque a gente tem necessidade de se comunicar, a mídia é um canal muito importante, mas muitas vezes também distorce as coisas né, e normalmente o que tem uma maior atratividade da mídia não é o fato positivo é sempre o fato negativo e que muitas vezes deixa de colocar na balança o todo, coloca só uma parte que é normalmente a parte negativa e isso gera um complicador muito grande para o agente regulado, porque no primeiro momento, você cria um ambiente interno de quase que de, digamos assim, de reação e que eu acho que não leva a melhor construção do nosso modelo, a melhor evolução. Tudo isso, acho que a gente tem que levar em conta que a gente é uma democracia adolescente.

Pesquisadora: Quando o senhor fala “nosso modelo”, é o nosso modelo...

Entrevistado: Do setor elétrico, mas quando a gente fala do nosso modelo do setor elétrico e eu falo isso, é... Não por ser do setor, mas realmente por perceber assim, que é um dos mais avançados no país com relação às agências reguladoras, talvez o setor financeiro esteja em primeiro lugar e depois o setor elétrico. A gente ouve falar muitas vezes de novidades em outros setores e quando a gente olha pra gente, pensa: “nós temos isso aí já há décadas, estão falando agora”, e falam como uma novidade de avanço, de atualização, de contemporaneidade. Então, acho que tem isso, então acho que é um setor que tem avançado, mas a gente percebe, assim como na nossa democracia, que ainda tem uma fragilidade muito grande, tem muito pouco conhecimento da sociedade, das próprias instituições representativas, entes sociais que representam segmentos de clientes de maior força, maior poder, é muito pouco conhecida, não tem, na minha opinião, seu papel reconhecido.

Pesquisadora: Saindo agora de um assunto mais amplo que é a participação social e passando para um de seus instrumentos, a audiência pública, pedimos que o senhor fale sobre as audiências públicas e sobre a participação do senhor?

Entrevistado: Eu acho as audiências públicas um instrumento importantíssimo, mas com uma debilidade enorme. Muitas vezes a gente vai para uma audiência pública e

percebe que a discussão é superficial, politizada, aprofunda muito pouco. No meio cultural existe programas de formação de plateia, eu acho que nesse nosso mundo de regulador e regulado de um setor, talvez a gente tivesse que desenvolver um programa de formação de consumidores e vejo isso, digamos assim, uma formação de público para que as audiências públicas tivessem realmente um maior aprofundamento. Vejo isso como uma necessidade enorme porque o consumidor de energia elétrica do futuro terá que ser necessariamente um consumidor de muito melhor formação, como é hoje, por exemplo, o consumidor da comunicação móvel, né, ele sabe os planos, sabe as tarifas, você pega alguém da periferia e ele conhece muito mais do que o nosso consumidor do setor elétrico e o setor elétrico, eu acho que passa por uma transição que passou a comunicação no passado, a gente tá iniciando, e a gente sabe que vai passar, porque a gente não consegue precisar o momento e a data, se vai ser daqui um ano, daqui a dois, daqui a três, mas com a possibilidade da geração distribuída, do consumidor gerar sua própria energia, né, retorná-la pra rede nos momentos em que não estejam utilizando, é... Saber, ter a possibilidade de vender a energia para a distribuidora, esse é o consumidor do futuro, é um consumidor autossuficiente em parte, mesmo que não seja totalmente autossuficiente, mas que em parte seja e que tenha noção clara do custo da energia e de que momento ele deve usar mais ou menos, em que momento ele deve fornecer ou não pra concessionária, esse é o consumidor de energia do futuro, com mobilidade elétrica, com veículos elétricos, né, com a sua residência gerando energia...

Pesquisadora: O senhor opina que essa revolução no setor é daqui a quantos anos?

Entrevistado: A grande dúvida é essa, porque eu acho que no nosso caso do Brasil e do Nordeste, em particular, o que vai, na minha opinião, mais alavancar a geração distribuída é a energia solar fotovoltaica né, a gente teve a energia eólica que deu um avanço razoável, mas que é muito mais propícia pra grandes partes, grandes plantas, a solar não, a solar é a verdadeira geração distribuída é a verdadeira geração individualizada, digamos assim, e essa ainda é cara, hoje quando a gente faz assim os cálculos de “payback” dar em torno de 8 anos para uma residência média de 500kw/h pagar o seu investimento solar, mas os painéis tem uma vida útil de 30, então ele pagaria 8 e passaria 22 utilizando, né, o retorno do seu investimento, que é muito acima do valor investido. Então eu acho... Mas isso cai de

preço em torno de 20% ao ano, se pegar os últimos 5 anos, tem uma redução de 20%, então vai chegar logo. E esse logo, depende do consumidor mais esclarecido, mais preparado, distribuidoras melhores preparadas, reguladores também melhores preparados, com foco muito específico, mas eu acho que vai chegar, a gente não consegue precisar quando, mas vai chegar, esse consumidor tá batendo a porta.

Pesquisadora: E a participação do senhor nas audiências públicas?

Entrevistado: Ah sim, a participação nas audiências. A gente tem dois tipos de audiências públicas, tem as planejadas, digamos assim, programadas, como são as audiências públicas de reajuste tarifário e de revisão tarifária. E tem as audiências públicas que são decorrentes de algum fato, de impacto social, que são negativas, digamos assim, que teve um grande acidente e às vezes o poder legislativo chama para a audiência pública. Teve uma grande afetação na qualidade do serviço que tá prejudicando determinado segmento, chama-se pra audiências públicas, então são audiências públicas muito distintas, essas, que normalmente tem por traz um fato negativo de maior gravidade, são audiências públicas mais tensas, normalmente esclarece pouco, tem um viés político muito forte e a gente tenta, né, fazer ali, um papel assim, um pouco, de tentar amenizar o impacto sobre a empresa e tentar buscar um esclarecimento em um mundo e um meio que normalmente não permite o esclarecimento, não permite o aprofundamento e acaba sendo passageira e traz pouco resultado e tem as audiências públicas planejadas, que essas eu acho que tem avançado, é... Hoje a gente percebe...

Pesquisadora: Podemos exemplificar com as audiências públicas da Aneel e da Arce?

Entrevistado: Sim, sim, da Aneel e também da própria Arce, mas normalmente a Aneel faz nas revisões e nos reajustes tarifários, mas eu acho que tem avançado, tem avançado, poderia avançar mais, sem dúvida, eu acho que tem avançado. Acho também que quando a gente pega assim e olha 5 anos atrás o nível de agressividade nas audiências públicas, né, o nível de civilidade, olhando pelo o outro lado, acho que avançou muito. Hoje, você é capaz de colocar um ponto de vista discordante sem ser... *(não concluiu a frase)*. Sendo escutado efetivamente, e sem ser agredido com palavras e tal, acho que a gente tem avançado, acho que faz parte também da nossa democracia que é nova, as pessoas respeitarem o espaço do outro, é ouvir, falar...

Pesquisadora: Tem também, a própria questão da audiência pública nas agências que é uma prática recente.

Entrevistado: É... eu acho que a Aneel já tenha talvez há mais de 10 anos...

Pesquisadora: É.. 15 anos.

Entrevistado: Mas, 15 anos é recente, é um aprendizado, podemos considerar que é recente.

Pesquisadora: Dr. Nunes o senhor já ouviu falar do Conselho Consultivo da Arce?

Entrevistado: Já, eu já ouvi falar e tenho a percepção que tem sido pouco utilizado e que poderia ter um papel relevante, acho que valeria a pena internamente com o governo, eu falo com o governo, porque eu sei que isso sempre acaba dependendo de uma interação até pra indicação.

Pesquisadora: E o senhor sabe se alguém da Coelce já foi indicado, já participou de alguma reunião do Conselho?

Entrevistado: (*Pensou um pouco*). Me parece que uma, mas eu acho que é um instrumento interessantíssimo, assim como eu acho interessante, e tem avançado, os Conselhos de Consumidores, que uma das coisas que o setor elétrico tem há décadas e outros setores não, só recentemente vieram a copiar e a colocar como uma novidade, a gente tem há décadas e acho que é importante.

Pesquisadora: Certo, outro instrumento que nós entendemos como de participação social é a Ouvidoria.

Entrevistado: Sim.

Pesquisadora: Então a gente vai falar agora da Ouvidoria.

Entrevistado: Perfeito.

Pesquisadora: Especificamente da Ouvidoria da Arce.

Entrevistado: Tá certo. Não, eu acho que as Ouvidorias e a Ouvidoria do regulador, eu acho que tem uma importância enorme. As Ouvidorias, em geral, acho que tem muito importância, e qual é a dificuldade? A dificuldade é realmente a dificuldade de ser seletiva. A Ouvidoria não dar pra escutar tudo, pra receber tudo, porque senão, até deixa de ser aquela instância de, digamos, de recurso, de recurso administrativo e que dar conforto ao cliente, porque sabe que... (*não conclui o raciocínio*). E por outro lado, não pode também fechar muito, então é um meio termo aí, do que passar pela Ouvidoria e em que condições passar pela Ouvidoria, e que papel a Ouvidoria deve ter, junto às concessionárias, que não seja pelo canal do Conselho da Agência, que seja um canal direto. Eu acho que a gente também tem construído, aqui no

Ceará, tem sido algo que eu percebo que tem avançado. Pode até ser que os indicadores de um determinado momento sejam negativos, quando você olha assim, em relação a um passado. Mas quando você aprofunda para análise, a gente vê que tem causas efetivas, assim, quando você faz um parêntese e você vê lá as principais causas que são inerentes a todo serviço público. Eu costumo dizer que, em reuniões, com órgãos públicos, principalmente com prefeitos, é comum quando o serviço não está muito bom, o prefeito dizer: “olha a gente tá aqui pra discutir a mesma coisa de dois, três anos atrás”, que é a qualidade do serviço, né, demanda por novas conexões. Ora, mas com a gente, a discussão vai ser sempre essa, não vai ter outra... (*risos*)

Pesquisadora: É...

Entrevistado: A qualidade do serviço avança, mas a expectativa do cliente avança numa velocidade muito maior, hoje, por exemplo, a gente vive com alguns, algumas, digamos assim, necessidades que não se tinha no passado. Nós temos, por exemplo, o caso dos eletros dependentes aqui, que nos gera uma dificuldade enorme porque são pessoas que saem das UTIs dos hospitais e montam UTIs em casa, e a casa, às vezes, no local que o sistema elétrico não é preparado pra aquilo. O hospital tem por lei que ter um grupo gerador, porque você sempre tá sujeito a ter alguma causa intempestiva que provoca o desligamento na rede, o que nem sempre é rápido pra você fazer reclamação e a gente hoje tem no Ceará milhares de consumidores nessa situação, traz uma complicação enorme, hoje a gente tá vendo como desenvolver um sistema solar fotovoltaico pra dar uma certa independência aí por algum tempo: dois, três, quatro anos.

Pesquisadora: É, mas assim, em relação à participação social no âmbito da Ouvidoria. O senhor acha que a Ouvidoria é só pra reclamar ou tem outras funções?

Entrevistado: O que eu vejo é que a Ouvidoria, ela pode, digamos assim, ao antecipar algumas tendências, e teria que ser, na minha opinião, com algo, com suporte assim de análise, bem fundamentado, né, ao antecipar, talvez, evitar algumas crises junto às distribuidoras, junto ao ente regulado, vamos dizer assim, no caso da Ouvidoria de uma agência reguladora, mas no caso também de uma Ouvidoria da própria organização, falando das Ouvidorias em geral, eu acho que também ela tem esse papel de ser um termômetro de que possa antever uma situação crítica se não for tomada algumas ações, ela virá, acho que esse é o papel... Não é fácil encontrar esse caminho, eu acho que não é fácil, na agência

reguladora eu tenho menos visão disso, mas na própria distribuidora não é muito fácil ter esse reconhecimento interno que possa trazer um problema pra mesa, ser dada toda atenção e dizer, vamos aqui, ao tomar algumas ações, tá evitando uma crise do futuro.

Pesquisadora: E o relacionamento da Ouvidoria da Arce e prestador de serviço, como o senhor ver?

Entrevistado: Eu acho que a gente tem avançado, a gente tem uma Ouvidoria que já tem também alguns anos e, que de certa forma, lá atrás, ela foi criada por uma provocação da Arce, eu não sei se você sabe, mas tinha uma das Conselheiras da Arce...

Pesquisadora: A Dra. Marfisa...

Entrevistado: É, a Dra. Marfisa batia muito na tecla de ter uma Ouvidoria e na época, ela nos despertou pra essa necessidade, e foi algo assim, acertado, algo que trouxe frutos e a Arce já tinha Ouvidoria nessa época.

Pesquisadora: É, a Arce já nasceu com a Ouvidoria.

Entrevistado: O Estado do Ceará, de um modo geral, digamos assim, tem sido muito assim, pioneiro no estabelecimento de Ouvidoria em várias instituições.

Pesquisadora: Dr. Nunes e falando agora de Arce e prestador de serviço, Arce de uma forma geral, e não mais Ouvidoria.

Entrevistado: O que é que preocupa o regulado em relação ao regulador? Na minha opinião, nos preocupa muito quando um tema é tomado, assim, sem muito aprofundamento, o aprofundar, um agente regulador com muito conhecimento, ele sem dúvida, na minha opinião, ele eleva o nível da relação regulador/regulado e acaba atendendo melhor o anseio que tá lá na ponta do consumidor.

Pesquisadora: Certo.

Entrevistado: Quando você não tem o conhecimento, às vezes é levado por uma determinada situação atípica, encontrada em determinado momento, a generalidades, isso muitas vezes causa distorções. Outro tema que tem na relação regulador/regulado e no setor elétrico especificamente, é o tema das penalidades, eu não poderia deixar de falar nisso. O tema das penalidades e principalmente da dosemetria, porque é muito aberto, se a gente for atrás lá do nosso amparo legal, amparo da legislação, há uma abertura muito grande, acho que existe um grau de subjetividade enorme, enorme, e que muitas vezes, por falta de condição, condição que eu digo, é condição de pessoas e aí eu diria também o seguinte, quando a gente

fala pessoas e capacitação é porque com a complexidade do setor elétrico não dar pra você ter uma pessoa com capacidade em muitas coisas, em tudo, se não ele não aprofunda, então pra ter, digamos assim, pra propiciar esse aprofundamento tem que ter um quadro significativo e aí sim, dar pra aprofundar em vários segmentos e nesse momento eu acho que passa, passaria a focar o que realmente importa mais, lá na frente, na qualidade do serviço, deixaria de focar temas mais superficiais.

Pesquisadora: Bem doutor, nós acabamos nossos tópicos...

Entrevistado: Gostei viu (*sorriu*).

Pesquisadora: (*Devolvi o sorriso*) Gostaria de agradecer muitíssimo a sua disponibilidade, a nossa entrevista foi muito importante para minha pesquisa.

Entrevistado: Bem Daniela, eu gostaria de me colocar à disposição, se mais na frente você precisar conversar comigo novamente, pode me chamar.

Pesquisadora: Obrigada, se precisar, eu procuro mesmo.

QUARTA ENTREVISTA:

DIA: 22.10.14

DURAÇÃO: 42min e 06seg (14h30min às 15h12min e 6s)

LOCAL: Companhia de Água e Esgoto - Cagece.

ENTREVISTADO: **André Macêdo Facó**

IDADE: 39 anos

FORMAÇÃO: Engenheiro Civil

CARGO: Presidente da Cagece

SETOR: Presidência

TRANSCRIÇÃO

Pesquisadora: Antes de adentrarmos na entrevista propriamente dita, gostaria de complementar as informações sobre as quais acabamos de conversar, para terminar de configurar o seu perfil. O senhor já participou de alguma audiência pública?

Entrevistado: Já, algumas.

Pesquisadora: E... Alguma audiência pública da Arce?

Entrevistado: Audiência com participação da Arce, mas não especificamente, promovida pela Arce.

Pesquisadora: Tem algum contato profissional com a Ouvidoria da Arce?

Entrevistado: Já tive, já tive mais no passado, mas já tive.

Pesquisadora: Com que frequência?

Entrevistado: Hoje bem menos, mas eu já fui Gerente de Unidade de Negócio e pelo menos um a cada dois meses eu tinha contato com a Ouvidoria.

Pesquisadora: Mas no cargo atual?

Entrevistado: Esporadicamente.

Pesquisadora: Ah, desculpe, eu já ia me esquecendo de colocar uma questão importante, apesar de eu ser servidora da Arce, estou aqui apenas como estudante e pesquisadora. Então nós dois temos que abstrair e principalmente eu, o detalhe de eu ser servidora. Bem Dr. André como já falei...

Entrevistado: *(Dr. André me interrompeu)* Pode tirar o doutor tá!

Pesquisadora: Não sei se vou conseguir *(sorriso)*.

Entrevistado: Eu insisto. *(Momento de total descontração, importante para “quebrar o gelo”)*.

Pesquisadora: Tudo bem. Vou tentar. Bem, o meu tema da dissertação é a Avaliação da Participação Social da Arce. Resolvi utilizar como técnica de pesquisa a entrevista, pois entendo que para o meu tema, a análise qualitativa é muito bem vinda. É lógico que os dados quantitativos também são importantes, mas, desconfio que vai ser a abordagem qualitativa que me possibilitará um melhor desfecho. Então, para meu estudo, formulei três tipos de entrevistas direcionadas para três tipos de entrevistados: consumidor, prestador de serviço e funcionário da Arce. Também, o tipo de entrevista que vou fazer aqui não é a do tipo objetiva, ou seja, não preparei previamente perguntas, apenas farei um direcionamento por meio de tópicos, mas, eventualmente, pode ser que eu faça algum tipo de interferência, mas o senhor pode falar de uma forma bem aberta e vou escutar mais do que falar. *(Alguém entra na sala e oferece café e água)*. “Só água, por favor, já tomei café... obrigada”. Pronto, então, falei sobre a entrevista só pra explicar como vai ser o direcionamento, agora, vamos para o primeiro tópico que é “participação social”. André, de um modo geral, por favor, fale o que desejar sobre “participação social”.

Entrevistado: Tá bom. Especificamente no setor³⁵, eu acho que um dos grandes problemas que nós enfrentaremos no próximo ano é como integrar é... *(pensou um pouco)* os clientes, a sociedade, o cidadão de um modo geral no serviço em si. O que percebo muito hoje é que há um desconhecimento da população do que efetivamente é o serviço, se há um desconhecimento do que é o serviço, muito mais de quais são seus direitos e quais são seus deveres. É... o setor de saneamento de um modo geral se concentrou muito, inicialmente, em técnicas de engenharia, em construir obras para depois operar, e, ao longo dos últimos anos, foi que a gente despertou para a necessidade de envolver a população na tomada de decisão, no conhecimento do que é o serviço para, inclusive, facilitar a própria prestação do serviço, então, assim, é um grande desafio nosso, né, como viabilizar a participação social, como viabilizar o controle social. Se a gente conseguir incutir na cultura, especificamente do Brasil, uma cultura da água, por exemplo, vai facilitar nossos serviços, vai facilitar o entendimento da população, vai facilitar, de um modo geral, os controles dos órgãos fiscalizadores, né e aí vai efetivamente conseguir ter os benefícios que o saneamento pode entregar. Isso fica muito claro pra mim quando a gente começa a conhecer outras culturas, então, se eu estou aqui no Ceará e vou pra São Paulo a realidade é muito parecida, há um desconhecimento de um modo

³⁵ Setor de saneamento básico.

geral da população. Se você vai pra locais em que enfrentam problemas de água e por conta disso eles começarem a desenvolver uma cultura diferenciada onde há uma participação muito mais consistente da população, a gente percebe quanto eles avançaram tendo, talvez, como um dos motivos essa participação maior, esse entendimento maior. Eu tive a oportunidade de conhecer Israel. Em Israel pela condição de dificuldade de água que eles têm, todo mundo conhece o problema da água, qual foi a história da água em Israel e cobra do governo quais são as medidas pra evitar que eles passem o que eles passaram tempos atrás.

Pesquisadora: No Brasil, os recursos naturais são muito farto, né... pelo menos até hoje...

Entrevistado: Exatamente né, quer dizer, aqui é uma questão cultural, a gente analisa talvez aí um setor parecido com a gente, que é de energia elétrica, é um serviço público, é uma utilidade, mas você ver quanto à população valoriza de forma diferenciada. Se você perguntar aí, numa disposição a pagar pelo serviço de água e de energia elétrica, a população vai dizer que é muito maior de energia elétrica. Então é uma questão cultural, questão de comodidade e por aí vai.

Pesquisadora: Energia é essencial, mas água é uma questão de vida...

Entrevistado: Pois é, mas não é essa a percepção que se tem, engraçado, né.

Pesquisadora: Interessante, lá na Coelce, quando eu entrevistei o Dr. Nunes e ele fez uma comparação, houve, assim... (*pause*) uma queixa de que a população não conhecia o setor de energia elétrica e que era uma questão cultural, mas a comparação dele já foi com o setor de telefonia, ele dizendo que no setor de telefonia, muitos usuários, de qualquer classe social ou educacional, sabem qual é a tarifa, quanto tempo dura, e mexem no aparelho, então eles se informam e o setor móvel já nasceu com essa cultura, já na energia elétrica eles não têm. Achei interessante você ter falado que no setor de água também existe queixa parecida, ou seja, de que a população desconhece o setor de saneamento, comparando, inclusive, com o setor elétrico.

Entrevistado: Eu sempre falo assim, que no setor de água, o problema hoje não é a capacidade de pagamento da população e sim a disposição a pagar. A disposição a pagar vai de uma concepção, vai de uma valoração daquele serviço e é muito claro isso pra mim hoje quando a gente compara, por exemplo, Fortaleza com o interior do Estado. A Cagece ajuda hoje o SISAR, Sistema Integrado de Saneamento Rural, que opera pequenas comunidades, locais isolados, dispersos, com baixo poder

aquisitivo e se a gente pegar essas mesmas pessoas de baixo poder aquisitivo, é... (*pensou um pouco*) no SISAR e comparar com pessoas que têm uma renda parecida aqui em Fortaleza, a valorização pela água, no SISAR, é muito maior do que em Fortaleza, mesmo os dois tendo a mesma condição de pagamento. Mas porque isso? Porque aqui em Fortaleza, como já é uma área urbanizada, abriu a torneira e chegou água. No interior do Estado que historicamente a pessoa tinha que andar dois, três quilômetros pra pegar água, essa pessoa hoje, ela valoriza muito mais, então o grande problema hoje do setor, não é só problema de ter recurso pra investir, universalizar, mas sim, você inserir a população de um modo em que ela perceba qual é o benefício desse serviço e por conta disso ela passe a valorizar e ela passe a controlar e exigir que a gente realmente tenha uma política de longo prazo. Então, a energia elétrica compara com a telefonia, que é engraçado, mas a gente, com certeza, das infraestruturas públicas, é aquela que é a mais relegada, né.

Pesquisadora: Interessante essa abordagem que você colocou, porque nos leva à questão da participação social, pois, como é que participa se não conhece? Primeiro tem que conhecer.

Entrevistado: Primeiro tem que conhecer. Primeiro conhecer pra entender e ai partir pra cobrança. Aí, eu não sei qual o melhor caminho, se primeiro a gente tem que informar a população pra que depois a gente comece a cobrar ou a gente tem que cobrar da população pra que ela busque entender. Vou tentar me tornar mais claro. Quando é que a gente passou a usar cinto de segurança? (*Deu uma pausa esperando uma resposta minha*)

Pesquisadora: Já tem algum tempo... Mas tivemos época em que não usávamos.

Entrevistado: Não usávamos. E a gente passou a usar cinto de segurança porque tinha uma multa.

Pesquisadora: Porque fomos cobrados, porque tinha uma penalidade.

Entrevistado: E aí depois a gente começou a dizer: porque cinto de segurança, porque cinto de segurança? Né?

Pesquisadora: Já nossos filhos, já começaram a usar sem questionar.

Entrevistado: Na verdade, se a gente não usar, eles já criticam. Então, assim: não sei se primeiro devemos educar com a cultura da água ou promover a participação social e controle social para criar a cultura da água. Eu não sei se o melhor caminho, na minha visão, a princípio, é a gente ter alguma forma, ter algo que force a

população a querer entender, do que você buscar, informá-la e depois... (*não concluiu o raciocínio*). E, até tem alguns pesquisadores que têm dito isso, se eu não me engano, foi na Folha de São Paulo, foi em alguns desses jornais paulistas, que um especialista foi colocar que um dos problemas da água no mundo é porque a água é muito barata, então as pessoas tratam a água como se fosse um bem infinito, quando, na verdade, não é, e se você passa a adotar tarifas muito baixas, essa percepção ainda é mais fortalecida. Eu não sei se o caminho é, de alguma forma, você... (*interrompeu o raciocínio e pensou*). Vamos cobrar caro ou pelo menos um pouco mais caro pela água pra que as pessoas aí, por conta dessa pressão, busquem entender mais o que é importante consumir, porque é importante participar das audiências públicas pra autorizar revisões tarifárias ou entendimento de novas normas, né, mas a gente vai ter que mudar muito, porque hoje, do jeito que tá, infelizmente, há pouca participação, né, há um atendimento muito pequeno e isso interfere muito na prestação do serviço.

Pesquisadora: Ok! O próximo tópico...

Entrevistado: Você viu que eu falo muito, você vai me cortando porque senão...

Pesquisadora: (*Sorri*) Não! Tá ótimo! Quanto mais conteúdo a gente tiver, melhor. Bem, o próximo tópico: fale-me sobre “agências reguladoras”.

Entrevistado: É, eu acho que... Hoje, eu vejo que há um entendimento maior pra que serve a regulação. Eu fico mais confortável, hoje na Associação das Empresas Estaduais em que a gente percebe que não há mais discussão do “porquê” da regulação, mas, quando eu comecei, no saneamento, se questionava muito o “porquê” da regulação, especificamente aqui na Cagece, eu tô com 11 anos de Cagece, vou fazer 11 anos.

Pesquisadora: Então, na Cagece se questionava a regulação há uns 10 anos atrás, é isso?

Entrevistado: Sim, não tenha dúvidas, na verdade, aqui na Cagece, a gente tem Arce desde 1997, mas efetivamente, começou a atuar somente em 2001. Então, imagine um setor que tem há 30 anos, que tava trabalhando na forma como achava que era adequado, se autorregulando, e de uma hora pra outra, chegou uma série de pessoas, né, fiscais, pra dizer o que você tava fazendo certo ou errado, é natural que haja uma resistência, na verdade, eu tenho sempre dito que por mais que hoje tenha melhorado essa percepção da regulação, nós não temos a cultura da regulação no Brasil. Pessoalmente, eu acho que a regulação empurrou a Cagece

pra ter uma prestação de serviço melhor do que ela teria se não tivesse a regulação, na verdade, passei a estudar um pouco mais de regulação, e hoje eu sou plenamente convencido que um dos caminhos pra você ter a sustentabilidade no negócio de saneamento, de você ter, realmente, uma excelência na prestação dos serviços, é você ter uma regulação forte e consistente. Infelizmente, o que você tem aqui no Brasil é que não há é... (*pausou*) uma regulação. Se por um lado a gente não tem a cultura de regulação, por outro lado, a gente não tem essa regulação que empurraria a empresa pra se tornar sustentável e eficiente. Há uma regulação em que boa parte dos Estados, ainda que tenha aquela tese de que é uma coerção econômica do Estado na prestadora do serviço, quando na verdade, uma regulação é uma simulação de mercado, ela é que de certa forma garante que aquela empresa vai prestar o serviço da melhor forma possível, da forma mais eficiente possível, é ela que protege o cliente também, mas protege o negócio, o negócio dessa empresa, porque o que ela quer, na verdade, é garantir que esse mercado, ele (*pausou*)... Então assim, a regulação, eu tenho sido muito chamado para falar sobre a regulação, engraçado, pra falar sobre a regulação, mas com a visão da prestadora do serviço. Eu talvez seja aqui (*pensou*), a Cagece talvez seja um ponto fora da curva, né, porque nós entendemos realmente que as agências reguladoras nos empurraram pra ter uma prestação de serviço melhor que nós teríamos se não tivéssemos. Há discordâncias, há ainda conceitos que nós não olhamos na mesma direção, sem dúvida há, mas nós temos hoje aqui no Ceará um nível de maturidade de discussão da Agência Reguladora e da Companhia que eu não vejo em nenhum outro local e pessoalmente eu não tenho dúvida que a regulação é um dos caminhos sim pra garantir a sustentabilidade do setor de saneamento.

Pesquisadora: O próximo tópico, são os dois assuntos que nós já falamos, inclusive, você até já abordou, mas poderia complementar, fazendo um “link” entre Arce e Participação Social.

Entrevistado: Bom, eu vejo assim, primeiro, a Arce, e eu não tô falando porque você é da Arce não, porque eu tenho falado em todo canto que eu...

Pesquisadora: (*Não resisti e o interrompi*) Não está aqui a Daniela da Arce e sim a Daniela pesquisadora.

Entrevistado: Não, eu sei, mas esse elogio eu faço. A Arce hoje pra mim é a melhor agência reguladora do Brasil. Pra ser muito franco ela tem uma estrutura que a Cagece não consegue acompanhar. A Arce tem um nível técnico pra determinados

assuntos que estão muito acima da capacidade, seja capacidade... (*pensou*) eu não vou dizer técnica, mas a estrutura da Cagece de poder alcançar. Nós temos uma agência que tá num nível que é maior do que a Companhia de Saneamento. Mas, mesmo assim, nós não conseguimos fazer, porque na melhor agência reguladora do Brasil, tendo é... (*pensou um pouco*), o corpo técnico que mais produz material sobre a regulação do Brasil, o Estado do Ceará, pequenininho, tem uma produção científica que é muito maior do que qualquer outro Estado do Brasil sobre a regulação do setor de saneamento, mas mesmo assim, a gente não tem a população, eh..., nem apta... (*pensou*) nem que quer participar do processo decisório. Quantas vezes são feitas audiências públicas em que a gente tem participação basicamente da Cagece ou as outras audiências públicas que são feitas, nem sempre motivadas pela Arce, mas por vereadores né, ou pela própria Assembléia, elas podem até dar um quórum um pouco maior, mas baseadas em reclamações individuais e não para os que querem realmente o interesse coletivo, e, às vezes, até por um viés político... (*não concluiu o raciocínio*). Então assim, mesmo a gente tendo uma agência mais preparada, um corpo técnico que dita como deveria ser feita a regulação no Brasil, a gente ainda não conseguiu criar essa cultura da regulação que estou falando na população, o que é importantíssimo você ter a cultura da regulação, seja o agente regulador que entenda como é que a regulação deve acontecer, seja na empresa que tá prestando o serviço, mas principalmente por cliente, porque de alguma maneira esses dois entes interagem com o cliente, um busca proteger o cliente o outro busca prestar serviço pro cliente, então se essa terceira parte aqui (*cliente*), que é o essencial, ela não tá, não quer conhecer, não quer participar, fica complicado você evoluir realmente.

Pesquisadora: Então esbarra na questão cultural?

Entrevistado: Exatamente. Então eu vejo assim, apesar da gente ter todo esse respaldo técnico na agência reguladora, a gente não conseguiu ainda ter no Ceará a participação efetiva da população, por exemplo, nas tomadas de decisões (*parou e esperou a próxima pergunta*).

Pesquisadora: Bem, então seguindo nossos tópicos... o próximo é: “audiências públicas”.

Entrevistado: É “um” instrumento de participação, acho que não deveria ser “o” instrumento, não deveria ser um único instrumento, é... a audiência pública, na verdade, ela, na minha visão né, uma audiência pública para que ela tenha o seu

objetivo cumprido que é efetivamente angariar desde aprovações até sugestões principalmente, ela precisaria ter uma preparação do público que vai participar da audiência pública. Vou alí numa audiência pública convocada pela Arce para falar sobre níveis de qualidade de serviço, tempo de execução de serviço e eu não sei nem quais são meus direitos, meus deveres, eu não entendo nem o que é aquela prestação de serviço. Aquela pessoa que se dispõe a ir, ela muitas vezes vai dar sugestão de problemas pessoais dela. Então tem que ser sim um dos instrumentos, mas acho que a gente tá numa nova era, a gente tá numa era de comunicação virtual, a gente tá numa era de mídia social, a forma de hoje obter informações das pessoas não se dar mais só por meio de audiências públicas, você tem hoje diversos instrumentos, acho que a gente precisa adaptar a audiência pública ou os instrumentos que venham a substituir pra lhe dar com essa falta de cultura que nós temos aí por parte da grande maioria da população. Sei lá, como é que a gente vai aqui decidir se aquele nível de qualidade do serviço que a Cagece propôs a Arce, disse que era adequado e vai para uma consulta pública pra as pessoas desaprovarem ou não, como é que isso vai acontecer se as pessoas não sabem nem o que é isso? Fica algo só pra constar... tá bom, fizemos o que a lei tá mandando fazer: uma audiência pública, mesma coisa que o controle social que hoje tá na 11.445, o que é o controle social? É uma audiência pública? E tá, como é que a gente mensura? Então é um instrumento que tem que ter. Não acho que seja único instrumento, nem tão pouco acho que a gente deve fazer da forma como tá fazendo hoje, deve sim, talvez ter todo um... sei lá, uma preparação prévia daqueles que se dispõem a participar pra irem na audiência pública, aí eles poderem realmente opinar.

Pesquisadora: Certo...Você se recorda como é sua participação na audiência pública, de que forma tem sido, como Presidente da Cagece ou mesmo de quando ainda não era?

Entrevistado: As últimas que participei sempre foram como Diretor de Operação, depois como Presidente e normalmente foram colocadas pelo Poder Legislativo, Câmara de Vereadores de alguns Municípios ou mesmo pelo Poder Executivo, muitas vezes o Prefeito ia fazer um evento, que não era uma audiência pública, mas era um evento com o público, né. Na grande maioria das vezes o que a gente percebe é, primeiro as pessoas normalmente querem resolver o seu problema e não... não tem muito a visão um pouco mais holística, mais aberta. E o engraçado

quando você se dispõe a explicar, elas mudam de opinião, porque elas não conhecem. Então, fomos recentemente em Juazeiro para uma audiência, inclusive o Alceu estava nessa audiência e foram falar que água e esgoto eram caros e a gente foi explicar o que era um sistema de esgotamento sanitário, quais eram os processos que envolviam, fizemos um comparativo do que se pagava pra ter, por exemplo, a água e o esgoto com o que se paga hoje pra ter uma água engarrafada e o engraçado como no final vários vereadores falaram que não sabiam disso. Na grande maioria das vezes os vereadores utilizam isso como palanque político e tendem, pelo menos na frente do público, bater na Companhia ou no prestador de serviço público. Por isso, que eu to dizendo, será que a gente tá tendo efetividade nessas audiências, já que muitas vezes a gente tem abordagem lá, basicamente de assuntos pessoais, com pessoas que efetivamente não conheciam aquele assunto e estão lá para debater sobre aquele assunto? Será que não seria necessário antes de ter uma audiência pública, a gente ter, divagando aqui um pouco, mas ter um cadastramento para quem tem interesse em participar e ter aí talvez um trabalho prévio de informação, de... de... sei lá, disseminação do que vai ser discutido pra depois sim, você ter efetivamente uma participação com as pessoas conhecendo e trazendo seus problemas, mas conhecendo? Não sei... não sei. A gente tem internet hoje aí... Oh vai ter audiência pública aqui, as pessoas que queiram, por favor, se inscrevam, participem desse “webinar” ou desse curso virtual de 01 hora, de 30 minutos, assita tal vídeo pra você compreender e depois você vai pra audiência pública pra efetivamente poder debater! Então, eu acho que nós temos que repensar.

Pesquisadora: Já ouviu falar do Conselho Consultivo da Arce?

Entrevistado: Já, já, sim. *(Se calou)*.

Pesquisadora: O que você pode dizer sobre?

Entrevistado: Bom. *(Deu uma pausa longa)*. Eu acho que a formatação da Arce hoje é uma formatação muito interessante. Primeiro por ter uma área técnica que se preparou muito, que é imutável teoricamente, são hoje boa parte servidores, quer dizer, todos são servidores de carreira, com um nível muito bom acadêmico, quer dizer, boa parte tem já pós-graduação, trabalhos técnicos, mas é importante que você mescle essa visão mais técnica com uma visão que permita não só olhar essa perspectiva técnica, mas ter um olhar de outras perspectivas, desde a perspectiva social, política, eu acho que o Conselho Consultivo pode exercer esse papel de

equilíbrio, é... não é fácil, não é fácil você mesclar essa visão, muito mais hoje nessa visão de controle que todo mundo, é controlado por alguma coisa né. A Arce, de certa forma por mais que tenha determinado problemas com a Cagece, ela sabe que vai ser controlada pelo Ministério Público, se ela não tomar determinadas posições, o Ministério Público vai dizer que ela tá prevaricando, mesmo ela sabendo que muitas vezes a Cagece não pode fazer nada porque não dispõe dos recursos. O MP por sua vez, muitas vezes entendendo essa situação, ele, mesmo assim, ainda aplica algum tipo de penalidade, mesmo também entendendo que nós não temos, muitas vezes, as condições de executar como deveríamos, mas também da mesma forma de ser apontado lá na frente como se também tivesse prevaricando. Então, na verdade, é muito difícil você compor esse equilíbrio de visões diferenciadas, tendo essa cultura aí do controle e o papel do Conselho Consultivo, na minha visão, deveria fazer um pouco mais essa composição, no olhar técnico, olhar mais social, olhar político, quer dizer, nessa visão um pouco mais holística, não é fácil, por conta dessa cultura que a gente tem, mas, eu acho que pode dar um pouco desse equilíbrio que a regulação precisa. A regulação não tem que ter um olhar só técnico, ela tem que ter preponderante o olhar técnico, mas muitas vezes as leis, os normativos, os regulamentos não conseguem capturar mudanças que tem acontecido ou contingências que aconteceram que a gente tem que ter alguém que tenha o equilíbrio, mas tenha também à disposição de conseguir fazer os ajustes necessários.

Pesquisadora: Você tem idéia se ele tá funcionando ou não?

Entrevistado: Não. Até onde eu sei, não tá funcionando.

Pesquisadora: Outro instrumento de participação que temos aqui é a Ouvidoria. Gostaria que você falasse sobre a Ouvidoria, de uma forma geral e a Ouvidoria da Arce.

Entrevistado: É, a gente tá até no momento, agora, de reestruturação da Cagece. Eu fiz um trabalho de alinhamento organizacional onde a gente olhou todos os processos da Cagece, as atividades. A gente redesenhou seis processos críticos e aí depois alinhamos a estrutura implementadora, que são as gerências, as unidades organizacionais, por último, a gente tá agora fazendo um alinhamento na gestão de pessoas e uma das áreas que tá passando por formulação é a área de Ouvidoria. Primeiro, é que nós entendemos a Ouvidoria como sendo um representante do cliente aqui na Cagece. A Ouvidoria da Cagece pra fora é uma Ouvidoria que vai

representar o cliente frente à Diretoria da Cagece. O cliente reclamou alguma coisa na Cagece, vai seguir o fluxo normal, vai ser dado o encaminhamento pra aquele cliente, ele não estando satisfeito, a Ouvidoria é que vai fazer esse papel de buscar uma nova composição para satisfazer o cliente, esse é um aspecto. Outro aspecto, é a Ouvidoria tomar dimensão de ser, se ela representa o cliente frente à Diretoria da Cagece, que ela possa também representar em algum momento o empregado frente à Diretoria da Cagece, então a Ouvidoria um pouco mais ampla, tanto um olhar externo quanto o olhar interno e principalmente a Ouvidoria, ela ser uma das áreas principais de melhoria dos processos porque é ela que recebe boa parte das reclamações e muitas vezes essas reclamações não são devidamente analisadas para que sejam feitas modificações na forma da empresa atual. Então, o olhar que a gente tá dando para a Ouvidoria da Cagece é esse olhar, olhar não só de mediação, mas é um olhar resolutivo. Então, vamos supor que determinado cliente reclamou de determinada negociação, aquela negociação é... *(não concluiu a frase, mas continuou com o raciocínio)*. Nós seguimos o normativo interno da empresa e aquele cliente não ficou satisfeito, ele procura a Ouvidoria e a Ouvidoria faz uma nova análise, detecta efetivamente se aquele nosso normativo interno está adequado ou não. Constatando que não estar adequado, ou detectando que há algum tipo de injustiça, ela pode negociar diferente do que o nosso normativo interno recomenda, mas principalmente depois dessa negociação, ela tem que promover também, ela tem que provocar as melhorias necessárias dos nossos padrões internos pra que esse problema não volte mais a acontecer. A gente tem visto muito essa postura nas Ouvidorias de Banco que é algo relativamente novo. Então, as Ouvidorias de banco, como os bancos são os líderes aí dos Procons ou Decons da vida, elas têm tomado uma postura de ser a área que promove boa parte das melhorias de processos internos dentro dos bancos pra que eles diminuam essas reclamações. Então, é essa a visão que a gente tem dessa nova Ouvidoria que a gente vai tá formatando.

Pesquisadora: Certo.

Entrevistado: Ouvidoria da Arce. Bom, é... normalmente, quando a gente não consegue resolver os problemas aqui dentro da Cagece, é o canal que o cliente vai buscar e imagino que lá dentro tenha mais ou menos a mesma tratativa, segue o prosseguimento normal, caso o cliente não se sinta satisfeito, ele vai procurar a Ouvidoria ou ele vai se manter dentro da Ouvidoria e a Ouvidoria vai buscar mediar essa situação junto com a prestadora de serviço e esse papel é importantíssimo,

quer dizer, hoje no mundo que a gente tá vendo cada vez mais aí a defesa do consumidor, do hipossuficiente, como balizador dessa relação, a gente precisa ter entes em que o cliente se sinta representado, senão ele vai sempre buscar alguém que possa representá-lo. Acho que seria interessante se a gente conseguisse essa lógica, nunca a Ouvidoria vai ser procurada pra tudo, o que a gente sempre tem colocado, e é uma coisa que a gente vai buscar desenhar. O caso vai chegar à Ouvidoria da Cagece depois que ele passou pelo teleatendimento, o cliente foi atendido, ele não se sentiu satisfeito com isso, ele pode procurar sim a Ouvidoria e a Ouvidoria vai buscar dar mais outra explicação, mas efetivamente, se vê se o que ele está pedindo tem algum sentido, tem alguma injustiça, ela tem a possibilidade e autonomia de poder negociar e posteriormente ela vai demandar modificações no funcionamento da empresa pra que isso possa acontecer.

Pesquisadora: Certo. E André, no que se refere ao relacionamento entre Ouvidoria da Arce e o prestador de serviço, qual a sua percepção?

Entrevistado: Bom, no período em que eu tive contato com a Ouvidoria da Arce.

Pesquisadora: Foi em que período?

Entrevistado: Fui Gerente de Unidade de Negócio de 2004 até 2011. E sempre foi uma relação que eu tive assim, por mais que em determinados momentos a gente não concorde, mas sempre foi uma relação tranquila. Eu sempre falo isso com muito cuidado junto aos colegas da Arce, porque eu acho que tem uma parceria, quando eu falo isso, o pessoal diz, não fale isso não, senão vão achar que tá cooptando, sem cooptação né, mas há o respeito ao papel institucional de cada um, mesmo em determinados momentos em que nós não concordamos com o funcionamento um do outro, mas há o respeito. Então sempre foi uma relação muito respeitosa e de muita abertura, vai ter momento em que vai ter que se tomar uma decisão, vai agradar ou não vai agradar a Cagece, mas, é..., mesmo tendo essa boa relação, isso não interferiu em alguma tomada de decisão adequada.

Pesquisadora: Certo. Esse outro tópico já foi falado, mas vou colocá-lo caso você tenha ainda algo a dizer que é: “Arce e prestador de serviço” e o próximo que é “participação social da Arce”, qual a sua percepção?

Entrevistado: Arce e prestador de serviço, realmente a gente tem uma ambiência hoje muito diferente que poucos Estados têm. Nós temos visto a receptividade da Arce em receber algumas sugestões que nós estamos fazendo pra realidade do setor de saneamento do Ceará, por exemplo, nós entendemos que essa sistemática

de revisão tarifária ou de aplicação da tarifa é ruim, é uma tarifa que é aplicada olhando pra trás, se você já tem uma tarifa que é defasada, que é o nosso caso hoje, ela só tem a agravar. O que nós sugerimos, olha vamos aplicar similar ao setor de energia elétrica, uma tarifa olhando um pouco mais pra frente e foi muito bem absorvida até porque isso era algo que a própria Arce já vinha estudando pra propor. Outra questão, nós estamos aí num momento em que o setor não tem os recursos necessários, mas os controles aumentaram tremendamente, então hoje a Cagece está sendo cobrada por todos os entes e não temos recursos, os meios necessários pra poder executar tudo isso na velocidade que a lei determina ou que esses entes de controle colocam. Nós temos buscado discutir na Arce, até vocês, os advogados, utilizam que é... “razão do princípio...”, não, é, é... agora me fugiu a palavra aqui, mas é um termozinho que se utiliza, que é o seguinte, olha eu não posso ser cobrado de algo que eu não tenho todos os meios pra poder executar.

Pesquisadora: É o princípio da proporcionalidade? Da razoabilidade?

Entrevistado: Vai mais ou menos nessa linha, mas tem o termozinho que eu decorei demais e já esqueci.

Pesquisadora: Fiquei curiosa.

Entrevistado: Daqui a pouco eu lembro. Mas é, olha, hoje a gente, por exemplo, pra prestar o serviços de forma adequada, a gente precisa gastar 1 bilhão de reais na reposição de ativos, eu não tenho essa condição de gastar 1 bilhão de reais, pois a minha tarifa não me remunera pra isso. Eu to sendo cobrado por um nível de serviço que eu nunca tive a possibilidade de ter os ativos capazes de prestar, e eu to sendo cobrado. A gente tá apresentando essa situação pra Arce que hoje os normativos nos cobram determinadas obrigações que infelizmente a Cagece não tem condição operacional de entregar, pela sua condição mesmo, de não poder investir, de não ter condições de investir como seria obrigado. E a gente tem que buscar discutir essa situação de forma muito transparente, da mesma maneira que a gente tem visto a Arce aberta a ouvir isso, na verdade, preocupada em garantir a sustentabilidade do negócio, não só a proteção do cliente sim, mas o que a gente tem visto no Brasil, na verdade, então, se a gente tem aqui a agência mais preparada que de longe é, mas ao mesmo tempo a gente tem uma ambiência hoje de discussão que é muito rica, se isso vai mudar ou se vai promover algum tipo de alteração na governança do setor, a gente não sabe ainda, mas que, pelo menos, a gente tem um espaço muito bom de discussão do que é mais adequado pra realidade do Ceará a gente tá tendo,

então a nossa relação hoje é uma relação muito respeitosa, uma relação muito propositiva, a gente tá num momento aí, de, por exemplo, aprovação dos nossos ativos, inventário, de um novo modelo de tarifação por parte da Arce que vai começar a estudar, tá sendo dado todo esse espaço pra que a gente possa contribuir, apresentando quais são as nossas principais dificuldades.

Em relação à participação social da Arce, eu acho que não só a Cagece, mas a Arce, ela tem que se envolver na mudança dessa cultura, não é a gente esperar que a população por si só vá buscar entender o que é o setor de saneamento e eu sinceramente não entendo que a gente vai conseguir fazer que haja participação social ou controle social, simplesmente esperando a população nos procurar. A gente vai ter que, de alguma forma, provocar com que ela nos procure e um caminho pra essa provocação eu acho que é ter uma valoração da água diferenciado, até porque tem alguns que defendem, por exemplo, tarifar a água mais cara.

Pesquisadora: Faça isso não... (*brinquei, não resisti*).

Entrevistado: Mas é, essa visão que tem da valoração realmente. Isso foi uma medida de muito sucesso na Califórnia, lá eles têm uma dificuldade de água muito grande, de falta de água também e pra implantarem a cultura da água, da conservação da água, eles fizeram uma tarifação muito pesada. Houve críticas, pois se aumentou a água de uma hora pra outra, mas por conta dessa estratégia, as pessoas começaram a conhecer um pouco mais o que é que era a água, começaram a diminuir os seus hábitos perdulários de uso de água, começou-se a ter uma melhor qualidade do uso da água, começou a ter uma participação da população nos assuntos regulatórios porque interferia diretamente nela. É uma estratégia, será que essa é a melhor pra gente? Não sei. Eu sei que a gente vai ter que traçar uma estratégia pra fazer com que efetivamente a população, elas nos procure. Na minha visão, os instrumentos que a lei 11.445 estabeleceu são instrumentos muito passivos, a gente espera que a população venha pra gente e isso efetivamente acredito que não vai acontecer. É.. eu não sei, é... a minha visão dessa situação da crise lá em São Paulo, a seca, dizem aí, inclusive com capacidade de mudar os rumos na eleição, que eu não duvido, é... mas é muito ruim pra São Paulo isso, mas pro setor é muito bom porque nós nunca conseguimos, o setor de água e esgoto nunca conseguiu ao longo dos seus 50 anos colocar na mídia durante três meses a problemática da água, esse problema sempre aconteceu no nordeste, no nordeste

da miséria, agora tá no epicentro do Brasil, então, quer dizer, talvez seja o momento da gente aproveitar e dar um tratamento diferenciado pra água pra que a gente possa ter um setor um pouco mais consciente, as pessoas um pouco mais conscientes, então não tem nada de ruim que não venha pro bem né, eu acho que essa crise lá, ela vai suscitar um espaço pra que a gente possa efetivamente tratar a água além do eixo regulador e prestador de serviço, tentar de alguma forma envolver a sociedade.

Pesquisadora: Conclusões.

Entrevistado: (*Deu um largo sorriso*). Então, o nosso grande desafio no setor hoje é comunicar, se comunicar, eu acho que a comunicação bem feita, ela tende a trazer diversos benefícios, se nós nos comunicarmos melhor, a gente vai incentivar a participação da população, o conhecimento da população. A população participando do processo decisório, vai fazer com que as empresas busquem ter mais eficiência, não só o regulador fazer esse papel, mas a população fazer esse papel. Afinal, hoje todo mundo é jornalista, anteriormente o problema que acontecia ficava..., mas hoje todo mundo é jornalista, hoje tem o “facebook”, então se nós não tivermos uma comunicação, o setor que eu digo, tanto a agência reguladora como a própria Companhia, se nós não tivermos uma comunicação que seja um pouco mais ostensiva, que seja um pouco mais ousada, eu diria até dessa forma, nós vamos continuar com uma população que é desconhecida com o poder nas mãos hoje de negatar a imagem de alguma companhia de algum setor pra que algum político que escute essa reclamação da população que não conhece o problema aproveite isso como bandeira e depois a gente vai ter aí uma, desculpe a palavra, “esculhambação” do setor, porque imagine se nesse momento de passeatas, como a de junho de 2013, tivesse alguém levantado a bandeira de tarifa zero de água e esgoto, quem é que ia bancar o setor? Se tivesse algum político, que há diversos aí, mas se tivesse algum político que conseguisse incitar esse movimento?

Pesquisadora: Mas em algum Estado do Ceará tem né? Eu acho que o Alceu já me disse, tem os vereadores que levantam bandeira parecida.

Entrevistado: Tem, vários, vários, lá em Juazeiro do Norte por exemplo, eles acham que não deveriam pagar esgoto, mas são apenas os vereadores, mas se aí o Prefeito começa a dizer que não vão pagar mais esgoto, se o Poder Executivo, se o Poder Legislativo da mesma forma diz que vão criar alguma lei que não é pra pagar mais esgoto, o Judiciário, aí você... como é que você vai viabilizar o setor? Acredito

muito que a comunicação, ela é talvez a peça chave pra gente transformar isso, pra gente dar as informações necessárias pra que as pessoas conheçam, criando uma nova cultura, participação mais ativa e aí você construir um caminho do setor que seja realmente sustentável ao longo prazo, ao invés da gente deixar pra que cada um dê sua opinião, tire a sua conclusão, muitas vezes sem ter todas as informações necessárias e a comunicação é talvez a “bola da vez” pra gente conseguir ter essa cultura da água que infelizmente hoje a gente não tem.

Pesquisadora: Ok.

Entrevistado: É mais ou menos isso.

Pesquisadora: Eu gostaria de agradecer sua disponibilidade.

Entrevistado: Imagine, se precisar novamente, estou à disposição.

QUINTA ENTREVISTA:

DIA: 04.11.14

DURAÇÃO: 24min31seg(10h e 10h21min31seg)

LOCAL: Ed. Torre Quixadá – Edifício comercial

ENTREVISTADO: Antônio Erildo Lemos Pontes

IDADE: 54 anos

FORMAÇÃO: Engenheiro Agrônomo

CARGO: Presidente do Conerge – Conselho de Consumidores da Coelce

TRANSCRIÇÃO

Pesquisadora: Senhor Erildo, é o seguinte: eu estou fazendo o Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da UFC. O meu tema da dissertação é Avaliação da Participação Social da Arce. É... (*pause*). Uma das técnicas de pesquisas que eu estou utilizando são as entrevistas com perguntas abertas. Então, não existem perguntas formuladas previamente, o que teremos serão apenas um direcionamento, uma pauta ou pontos a serem abordados. Estou trabalhando com três tipos de entrevistas: o tipo 1, que são aquelas direcionadas para os consumidores ou representantes; o tipo 2 que são direcionadas para os prestadores de serviços públicos e o tipo 3, são entrevistas com os próprios funcionários da Arce que, de alguma forma, se relacionam com o tema. Senhor Erildo, eu gostaria de esclarecer que, mesmo eu sendo servidora da Arce, estou aqui como pesquisadora, assim, pode ficar bem a vontade para falar o que desejar. Bem, o primeiro ponto que eu gostaria que o senhor falasse é sobre audiência pública.

Entrevistado: Audiência pública, assim, eu passei a conviver com esse instrumento da sociedade a partir dessa participação na Aneel né e na Aneel a gente já participou de várias audiências públicas, principalmente dessas resoluções de 96, 98 pra cá, quando entrei nessa história dos conselhos né e todas elas sempre foram muito relacionadas, né, a maioria com os avanços das resoluções nos serviços das concessionárias, da Coelce particularmente, e, às vezes, de concessão nacional porque a Aneel faz uma resolução pra todo o setor e eu acho extremamente importante as audiências públicas, mas assim, eu acho que ainda exige que haja mais avanço. A sociedade toma conhecimento muito em cima da audiência pública ou às vezes não toma conhecimento ou não sabe às vezes a importância da

audiência pública. Então eu acho que ela é um instrumento que ainda precisa avançar, importante demais, mas, por enquanto, eu acho que tem sido pouco participativa.

Pesquisadora: O senhor teria alguma sugestão de como seria essa forma de avançar?

Entrevistado: Nunca parei pra pensar, mas no momento, me vem na cabeça, assim, que eu acho que, de repente, as agências poderiam, ampliando o leque, ou a agência ou a Aneel ou quem quer que promova, pra chegar o máximo possível de encontrar caminho pra chegar mais na sociedade, pra sociedade tomar conhecimento disso e fazer elas virarem um instrumento realmente participativo, porque se ela for pouco participativa e muitas vezes é, é... a gente encontra às vezes dentro da audiência mais os interessados nos benefícios daquela resolução, e às vezes até a que quem tá envolvido na concessão, ou os prestadores de serviços, ou as consultorias que ficam mais presentes do que a própria sociedade que desconhece. O próprio Conselho de Consumidores a maior parte da sociedade não sabe que ele existe e não é culpa da gente, mas é... isso é um modelo que ainda tá amadurecendo na sociedade que ainda vai chegar lá. É um modelo importante, mas que, por enquanto, precisa avançar também.

Pesquisadora: E quanto a sua participação, o senhor tem alguma lembrança de ter participado diretamente, com contribuições em alguma audiência pública?

Entrevistado: Sim, sim, sim.

Pesquisadora: Como foi, teve algum resultado concreto?

Entrevistado: Nós temos aqui no Ceará e no nosso Conselho, são 63 distribuídos no Brasil, aqui no Ceará, nós temos uma, um princípio né que a gente criou dentro do Conselho que é o de que nós não participamos de uma audiência sem uma interferência, nem que seja pra dizer uma coisa mais simples, mas de preferência uma coisa que possa contribuir, às vezes a gente não tá encontrando, é um tema mais técnico, mas, sempre dizer alguma coisa numa audiência pública. Acho que dar pra chamar de audiência pública, por exemplo, com relação à revisão tarifária da Coelce, na última revisão, nós, os Conselhos hoje eles têm, é... oficialmente, formalmente um espaço para os Conselhos participarem da audiência pública quando trata da revisão, os Conselhos e outros tipos de representação e na nossa participação nós fizemos uma interferência relacionada, por exemplo, com o aumento no setor rural da classe de consumidor baixa tensão e naquela ocasião, na

revisão, ela tava com um aumento, deixa eu lembrar aqui o número... eu não vou dizer com precisão, mas era algo assim, tipo 14% positivo pra acontecer na revisão e nós interferimos, fizemos entender a Aneel e ao próprio presidente da mesa que aquilo ali era incabível, tá muito ruim, eles tavam querendo aplicar naquele momento uma série de atrasos e iria impactar muito negativo para o setor pequeno, para o pequeno produtor baixa tensão e aí esse número mudou e caiu pra menos seis.

Pesquisadora: Então, teve um resultado?

Entrevistado: Resultado? Claro, claro. Particularmente numa audiência pública relacionada, eu acho que a revisão também chama de audiência pública, num chama?

Pesquisadora: Sim, a revisão pode ocorrer por meio de uma audiência pública.

Entrevistado: E audiência pública, por exemplo, com relação a outros serviços que as distribuidoras podem prestar. Nós fizemos interferências algumas vezes aqui em Fortaleza e lá em Brasília relacionada com outros serviços no setor rural. Por exemplo, nos perímetros de irrigação existe como se fosse um condomínio de custos, funciona como uma espécie de um condomínio, eu tenho 200 irrigantes e a manutenção dos canais, do sistema de irrigação, o bombeamento é feito por um apurado, cada um participa de acordo com o tamanho da sua área e no passado de 20 anos atrás, os distritos, a maioria deles funcionava assim, cada um ia lá e pagava para o presidente e muita gente ficava devendo, não pagava, esquecia e etc e tal... E houve um avanço e hoje ele é cobrado, essa taxa individual, é cobrada na própria conta de energia, num acordo que foi feito entre os usuários do distrito de irrigação Jaguaruana Apodija e a Companhia Coelce. O que aconteceu, hoje, proporcional, quem tem 100 hectares paga x, quem tem 200, paga 2x, proporcional à energia que manda pra o condomínio, a energia comum de todos né, o bombeamento principal e aí quando essa resolução tava sendo revista com possibilidade de outros serviços serem deixados e praticados pelas empresas, inclusive, esses serviços não poderiam constar na conta, nós fomos e defendemos perante o presidente da audiência e foi acatado e hoje permanece, foi umas das coisas que permaneceu na resolução de outros serviços pelas prestadoras, que é uma resolução que saiu, salvo engano, em 2012.

Pesquisadora: Certo.

Entrevistado: E aí tem vários casos ao longo desses... (*pensou*) se eu pegar 96 pra cá, nós vamos fazer 19 anos ou 18 anos que eu estou presente ou ausente, de

acordo com o que diz a resolução, ou como presidente, ou como representante ou me ausentando, como a resolução 138 dos Conselhos permitia no passado que você... ficava, no máximo 6 anos, e tinha que ficar ausente num período e aí eu fiquei fora e agora na resolução 451 dos Conselhos, que é a nova resolução de 2012, já diz diferente, ela diz que eu posso, se a minha entidade quiser, eu posso ser vitalício, quem me manda, quem me indica é o cidadão que tá lá naquele assento, é a entidade, que também é referendada numa audiência pública do próprio Conselho. Hoje, todos os Conselhos são obrigados a fazer a cada dois anos uma audiência pública, nós já promovemos duas, que nessa audiência pública pra definir quem são as entidades que representam as classes dentro do Conselho, rural, industrial..., quem é a identidade, e se aparecer uma outra que achar que é mais forte de acordo com as regras pré-estabelecidas na audiência pode até tomar o assento, mas por enquanto aqui permanece as mesmas, depois das duas audiências e também fomos nós que promovemos isso, inclusive a última foi agora em junho de 2014.

Pesquisadora: É, e, em relação à participação social de uma forma geral, o que o senhor tem a dizer?

Entrevistado: Em quê, no setor elétrico?

Pesquisadora: De uma forma geral, mas... Pode ser no setor elétrico.

Entrevistado: A participação social tem crescido muito e você pega um exemplo de um instrumento que alavancou isso né, que são as mídias sociais. Basta você comparar a eleição passada com a eleição atual, o peso que foi a, os “orkut” da vida, os “orkut” não, os facebook e esse outro que a gente usa a toda hora aqui que é o...

Pesquisadora: “Twitter”?

Entrevistado: Não, é... o twitter também foi no tempo do Barack Obama...

Pesquisadora: Ah, o whatsapp.

Entrevistado: Isso, o whatsapp que tá aí direto, se você pega uma notícia, se ela for boa, ela multiplica rápido, e se for ruim, mais rápido ainda, vai pulando de grupo em grupo, quando você vê tá no Brasil inteiro. Então eu acho que a participação, a sociedade tá amadurecendo muito e creio que também nesse sentido, as exigências das pessoas tem crescido muito, no que diz respeito ao conhecer né, ao aplicar seus direitos, hoje não se aceita mais tão fácil como se aceitava antes, hoje tá mudando isso.

Pesquisadora: E em relação às agências reguladoras de uma forma geral?

Entrevistado: É, eu acho que as agências também são super importantes, mas, assim, eu imagino que tem que amadurecer também, tamo verde, a própria Aneel já amadureceu, mas as agências locais, assim, eu sinto que há necessidade de mais amadurecimento, as agências ter mais interação com a sociedade, dar mais conhecimento para que realmente o papel seja mais forte e que também os instrumentos para que esse amadurecimento venha né. Às vezes, a agência existe ali, mas o governo, de uma certa maneira, interfere muito no funcionamento dela, de que maneira? Basta eu regradar um pouco mais o recurso que ela tem e ela pode ser mais ou menos eficiente. Como as agências muitas vezes são muito regradadas de recursos, elas ficam limitadas muitas vezes a ter, a fazer um papel mais forte na sociedade, pois tá correndo atrás de faturar até, mas eu acho que talvez o fator recurso, às vezes ainda limita a ter uma atuação melhor, mas tudo é uma questão de tempo, né, tudo é muito novo, o próprio modelo.

Pesquisadora: O próximo item é o “link” entre participação social e agência, como o senhor acha que se relacionam atualmente?

Entrevistado: É, o que eu estou lhe falando é, é, a sociedade tá conhecendo alguns pontos fortes, mas no caso das agências acho que precisa amadurecer mais essa parte aí do, do entendimento do papel da Agência com relação aos serviços que ela presta, aqui, não sei se vocês têm pesquisa, mas se for procurar na sociedade, acho que um percentual significativo de pessoas não sabe o papel da Arce.

Pesquisadora: É, nós já tivemos uma pesquisa realizada pela “Vox Poppolis”, mas é muito antiga e verificamos que pouco mais de 1% da população conhecia a Arce.

Entrevistado: Como a Arce começou com energia, os outros setores que ela também regula, talvez, estes é que a população conhece menos ainda.

Pesquisadora: Bem, nós entendemos que a Ouvidoria é um instrumento de participação social, então, sobre as Ouvidorias de uma forma geral e especificamente sobre a Ouvidoria da Arce, o que o senhor tem a dizer?

Entrevistado: É, a Ouvidoria eu considero como um instrumento dos mais importantes e aí pesa a meu ver, é, a decisão do gestor escolher a pessoa, eu acho que a Ouvidoria pode ser excelente, como pode ser um desastre e aí quem vai fazer a diferença aí é a pessoa, porque, se você tem uma pessoa que tem a habilidade, que gosta de lhe dar com o público, etc e tal, ela consegue convencer os dois lados e fazer o papel muito bem, se não tem esse perfil, a pessoa pode ser um desastre

como Ouvidor e simplesmente é um instrumento técnico que existe, então é muito isso, é importante demais, a sociedade hoje não dar mais pra viver sem ter isso, né, as concessionárias, as empresas, os órgãos que prestam serviço pra sociedade, mas cabe muito ao gestor ter a felicidade de escolher bem as pessoas e tem local que a gente ver que o Ouvidor ele não funciona como poderia, e o problema não tá na Ouvidoria, tá no cidadão. Na minha cabeça, o mais importante, o modelo é muito parecido, mas o grande diferencial tá no cidadão porque ele tem até o papel de convencer dentro de casa de que, ele vai convencer o chefe dele a ceder? O presidente a ceder? Mas se ele for bom de argumento ele pode ter e mostrar que há vantagem sobre isso e se ele não fizer esse bom papel, se for muito técnico, só cumpri ali... o que diz as coisas, ele acaba não sendo, ele não dar o resultado esperado, acima de tudo o Ouvidor tem que ser uma pessoa muito habilidosa e que tenha facilidade de lidar com pessoas, de lidar com conflitos e chegar a solução, enxergar a coisa diferente, então, não é qualquer pessoa que pode ser Ouvidor na minha cabeça.

Pesquisadora: Certo e além de receber reclamações né, mediar os conflitos, o senhor acha que as Ouvidorias de uma forma geral podem ter um trabalho diferente, tipo preventivo, trabalho de incentivo a participação social, tipo um consumidor chega lá para reclamar sobre um problema de interesse coletivo e não apenas individual, funcionando como um local fixo pra se ter demandas coletivas também?

Entrevistado: Acho que sim, até porque os problemas passam por lá, e aí vai mais uma vez o perfil dessa pessoa, dela ser criativa, olha com isso aqui, de repente, podia fazer um seminário, de repente eu posso sugerir pra empresa tratar disso... a Ouvidoria pode fazer com que um problema grande possa ser estancado antes que ele aconteça, tá enxergando aquilo... “rapaz porque a gente não age dessa forma, parece que a gente tá pecando por aqui”, então ela pode ter esse papel tranquilamente, por isso que eu disse, é, exige muito que seja uma pessoa de bastante habilidade, no meu sentimento, senão for, tem dificuldade, porque é uma atividade de conciliação e estar preparado pra chegar alguém, né que já tá meio, às vezes, esgotado, né.

Pesquisadora: Bem, por fim, nosso último tópico é em relação ao Conselho Consultivo da Arce. Já ouviu falar do Conselho Consultivo?

Entrevistado: Pouca coisa. É o mesmo Conselho Administrativo?

Pesquisadora: Não, na Arce tem dois Conselhos, o Conselho Diretor, que é o deliberativo superior e o Conselho consultivo que é o órgão de consulta.

Entrevistado: Formado por quem?

Pesquisadora: Formado por representantes da sociedade, exemplo, Ministério Público, prestador de serviço...

Entrevistado: E quem representa o consumidor?

Pesquisadora: Pois é, eu questionei exatamente porque atualmente o Conselho encontra-se sem representação e gostaria de ter uma idéia da visão do senhor.

Entrevistado: Ele tá previsto na Lei?

Pesquisadora: Sim. Por algumas vezes a Arce já tentou e vem tentando, mas ainda não conseguiu uma atuação prática constante, porque também depende de órgãos externos.

Entrevistado: Eu não conheço né, eu pensei que fosse até um administrativo, até confundi, mas eu acho assim, pra um órgão que tem que ter lisura, que tem que ter credibilidade da sociedade, no momento que tiver um Conselho Consultivo de participação popular que não chegue lá deliberando, mudando as coisas, mas que tenha um espaço pra opinar, que seria esse papel, eu acho que isso, com certeza, levaria a Agência ou a quem quer que fosse, o órgão ou entidade, a ter mais credibilidade com a sociedade. Eu sei que lá dentro tem alguém e também aí nesse caso é importante que sejam também as pessoas escolhidas realmente neutras, as pessoas realmente que possam chegar lá e...(*interrompeu o raciocínio*). O Conselho da Coelce dos Consumidores, ele também não é um conselho deliberativo, nós somos só consultivo, nós não deliberamos nada, mas a gente consegue as coisas baseados no diálogo, a gente vai mostrando etc e tal, conquistas que a gente tá, a presença de um diretor da Coelce em toda reunião nossa eu acho que isso é uma coisa que tem um papel muito forte, então acaba, se a sociedade não conhece muito fortemente o Conselho até porque o Conselheiro não tem o papel, no nosso caso, não tem o papel de, de atender ao consumidor individual, ele atende classes de consumo, senão ele teria que ter por trás disso uma estrutura de um Decon, um bocado de gente pra tá atendendo telefone, isso não é papel do Conselho, o papel é a classe, o que tá acontecendo no setor industrial, no setor rural como eu citei aí, o caso de baixa tensão que a gente foi lá e comprovou, eu não tou falando do seu "Manuel" consumidor não, eu to falando dos diversos "Manéis" que existem e que consomem de baixa tensão que poderiam ter que pagar 14% de coisa, quando, na

realidade caiu pra 7%, ou era 7 e caiu pra -14, foi um número significativo que mudou.

Pesquisadora: Resta agora o senhor colocar suas conclusões.

Entrevistado: Eu acho assim, é um tema bastante extigante, é um tema bem interessante, é um desafio pra você penetrar nesse lado né e fazer sua dissertação e com certeza você vai tirar muita coisa boa pra poder no que tiver escrito, nas suas conclusões, fazer os gestores aproveitarem, é importante que escutem e percebam, que pode ser através da sua dissertação, através da sua pesquisa você vai trazer muita coisa, é de fora né, eu imagino.

Pesquisadora: Dr.Erildo eu agradeço demais a disponibilidade, eu sei que o tempo do senhor é muito corrido, portanto é um privilégio a sua participação.

Entrevistado: Eu até peço desculpa, pois a grande dificuldade é a gente marcar uma hora, mas se precisar novamente, se tiver alguma coisa que não entendeu, pode me procurar.

SEXTA ENTREVISTA:

DIA: 18.12.14

DURAÇÃO: 10min11seg(13h50 às 14h)

LOCAL: Restaurante Sal e Brasa

ENTREVISTADA: Maria Francilene da Silva

IDADE: 32 anos

FORMAÇÃO: Cursando Serviço Social

CARGO: Suplente da Classe Residencial do Conerge – Conselho de Consumidores da Coelce

TRANSCRIÇÃO

Pesquisadora: Como posso chamar você? Francilene?

Entrevistada: Cilene (*sorriu*)

Pesquisadora: Meu nome é Daniela, Cilene é o seguinte, eu tenho um roteirozinho, mas a nossa entrevista é bem aberta, porque o ideal é que eu não me intrometa, pode falar o que quiser. Então, o primeiro item que tem aqui se chama “participação social” que é pra saber o que você acha da participação das pessoas, do cidadão, em relação a essa questão das agências reguladoras, o que você acha, se existe, se não e se as pessoas têm oportunidades. Pode falar bem abertamente sobre a participação social do cidadão.

Entrevistada: Certo. Em relação à participação social, eu acho que o próprio cidadão, ele não busca os seus direitos perante aos órgãos, ele só busca quando realmente sente no bolso, pra reclamar, enquanto as partes estão aí para todos os esclarecimentos e às vezes também, o órgão também deixa a desejar por falta de informação da própria questão que afeta o cidadão na base né, que eu acho que poderia ter campanha de mais publicidade né, nessa questão das redes sociais, que hoje as mídias estão aí aberta, né, tem várias, hoje o auge que está é “facebook”, né, e agora outra rede também que tá muito atuante é “Atizap”, eu acho que tudo isso poderia ser usado em forma de conscientizar o cidadão, na forma de ele se valorizar, como cidadão, na participação maior perante todos os segmentos, perante todos os órgão públicos em buscas dos seus direitos, né.

Pesquisadora: Você acha, então, que o cidadão só procura seus direitos quando afeta o seu bolso, ele não tem ainda aquela cultura de pensar o todo, é isso?

Entrevistada: Não, uma parte sim e uma parte não tem essa consciência ainda, dessa busca que o cidadão, ele tem que se auto valorizar né. Eu acho assim, teve o aumento da Coelce, quando teve o aumento da Coelce, muitos foram reclamar, saiu até no jornal, mas ele não busca, uma busca assim diária, pra também se informar, né...

Pesquisadora: Anham.

Entrevistada: Então eu acho que o cidadão também peca e os órgãos também tem o seu papel, também um pouco de pecar, né.

Pesquisadora: Certo, ótimo, e com relação às agências reguladoras, o que vem na sua cabeça? Gostaria que você falasse sobre as agências reguladoras do Brasil e do Estado do Ceará.

Entrevistada: Pronto, as agências reguladoras, elas, é... (*pensou*) essas agências, elas tem assim, a questão do mais pensar sobre elas, né, que eu participei de uma audiência pública e lá como teve assim um aumento que foi pro consumidor, muitos cidadãos que estavam lá reclamaram e uma delas disse assim, “sim, mas é um direito nosso de reclamar”, o próprio, a pessoa do órgão lá, regulador, então, assim, ele também tem o papel, não só de fazer atuação, mas também de dar a informação e como era uma audiência pública, eu acho que o cidadão estava alí no direito de falar o que ele queria né, e as agências estavam ali para respeitar o que o cidadão estava falando, né, ao escutar, né, eu acho que essas agências reguladoras, elas têm todos os recursos que poderiam dar mais informações.

Pesquisadora: E você acha que essas agências dão essas informações suficientes?

Entrevistada: Elas dão, mas de uma forma ainda não muito, assim, eu acho que... quando não vai afetar muito elas, elas começam a divulgar mais, quando acha que vai prejudicar elas, elas não informam, entendeu? Há essa... não mão dupla, né.

Pesquisadora: Entendi. Mas, com relação à Arce, o que você acha, você já ouviu falar, já foi lá, conhece alguém que tenha usado, você acha que a Arce está incluída nesses órgãos que não incentivam muito a participação social, que precisa melhorar?

Entrevistada: Assim, na participação social, eu acho que a Arce, ela tem que esclarecer mais qual o papel dela perante ao cidadão, o cidadão não sabe nem o que é a Arce. Então eu acho que tem que ter uma forma de mais divulgação, o que esse órgão oferece ao cidadão, não oferece, mas quais meus direitos de cidadão, o

que vou buscar lá, eu acho que falta uma maior informação desse papel, desse órgão.

Pesquisadora: Certo. E falando de audiência pública, você acha que é um instrumento adequando, tem resultado? Qual sua ideia sobre audiência pública?

Entrevistada: Audiência pública eu vejo como só resultado pra aquela pessoa que tá realizando, uma forma de é... aglomerar pessoas pra aquele objetivo comum, o resultado eu não acho muito eficaz em qualquer tipo de audiência, eu acho que quando as audiências públicas têm que ser feitas, elas têm que mostrar o resultado alcançado pra os cidadãos.

Pesquisadora: Então você não sente esse resultado?

Entrevistada: Não, tem a questão do saneamento básico, tem a questão também da educação, do Centro de Educação Infantil, sobre moradias populares... Eu vejo assim, teve um avanço na moradia popular? Teve. E sobre essa questão do saneamento básico, a própria Cagece faz várias audiências, às vezes, nos bairros, mais pra escutar o que ela quer escutar pra ela, pra mandar como projeto ou plano de trabalho, mas não volta o resultado pra comunidade...

Pesquisadora: Entendi.

Entrevistado: Então, eu acho que falta mais esse “feedback” de retorno, né, pra o cidadão.

Pesquisadora: Você falou que já participou de várias audiências públicas, você já participou de alguma pessoalmente, você chegou a contribuir por escrito ou falando?

Entrevistado: Já.

Pesquisadora: Você se lembra do caso?

Entrevistado: Pronto, eu estive em uma agora, que foi sobre a Aneel, eu tive a oportunidade de viajar pelo Conerge, e a gente teve um resultado onde o Ceará fez umas propostas e uma delas foi escutada né, e passou na plenária, né...

Pesquisadora: Acabou dando certo, foi?

Entrevistada: E acabou dando certo, que é essa questão da publicização das informações, né.

Pesquisadora: Certo.

Entrevistada: Então pra nós, como Ceará e como Conselho foi... (*pausou*) pra mim é um resultado, né.

Pesquisadora: Então, nesse caso, funcionou?

Entrevistada: *(Sorriu)* Tá funcionando né, tá funcionando, então, tamo buscando busca efetiva pra funcionar ainda mais, né.

Pesquisadora: Certo. Você já ouviu falar do Conselho Consultivo da Arce?

Entrevistada: *(Pensou um pouco)* Não.

Pesquisadora: Não né... É porque realmente, no momento, ele não tá atuando. E a Ouvidoria da Arce, já ouviu falar, o que você acha?

Entrevistada: Eu já ouvi falar, mas, assim, eu não participei ainda.

Pesquisadora: Mas, deseja falar algo sobre ela?

Entrevistada: Assim, eu não teria muito o que dizer, né.

Pesquisadora: Certo. Eu não te disse que era rápido? *(Sorri)*

Entrevistada: Foi rápido né... *(soltou uma gargalhada).*

Pesquisadora: Agora tem a parte das conclusões, se quiser falar alguma coisa sobre o que a gente conversou...

Entrevistada: Como assim?

Pesquisadora: Você poderia falar alguma coisa que faltou, algum sentimento seu sobre o tema, alguma mensagem pra ajudar no trabalho da agência, da Ouvidoria, da participação do cidadão, uma opinião pra melhorar...

Entrevistada: Pronto. Eu acho, assim, em relação aos outro tipo de agência reguladora, na questão da informação pra o cidadão, eu acho que tem que ter uma forma eficaz de resultado, o que ele tá propondo e o que o cidadão também deseja, porque o escutar do cidadão, só reuni o cidadão quando em prol do que ele quer, qualquer tipo de audiência pública, qualquer órgão, qualquer.... até ONG. Mas pra dar o retorno ao cidadão, eu acho muito difícil. Então, hoje, o cidadão ele tá tendo outro olhar, até em relação às eleições que teve né, a gente viu que teve mudança, a gente viu que muitos foram pra ruas buscar seus direito e aí o povo tá acordando, então eu acho que o cidadão, nós cidadãos estamos cada um no seu cantinho dando a sua forma de retorno pra qualquer tipo de órgão e eles precisam escutar mais o pessoal dos bairros, né, o pessoal das Associações Comunitárias que estão em cada um atuando com seu público, pelo seu seguimento, mas eu acho que tem que ter a troca, né, dos retornos, de qualquer tipo de coisa que seja proposto.

Pesquisadora: Certo. Só voltando um pouquinho em relação à Ouvidoria, você acha que ela pode servir como uma forma de impulsionar o cidadão a participar mais, você acha que é papel dela?

Entrevistada: Não, eu acho que a Ouvidoria é... (*pausou*). Hoje a gente tem uma Ouvidora do Estado, que a gente conseguiu até também contribuir pra eleição dela, que é a Virgínia né, que está na Ouvidoria, então assim...

Pesquisadora: Você sabe de que órgão ela é?

Entrevistada: Do Estado, aquele que fica lá no... ali no Edson Queiroz. Então, assim, a Ouvidoria perante o que nós estamos conversando, eu acho que ela tem que procurar mais fazer valer o seu papel como Ouvidora, né, eu acho que ela tem que buscar, junto ao escutar o cidadão, o retorno que ele tá procurando.

Pesquisadora: Buscar né, não ficar lá só esperando.

Entrevistada: É, eu acho que tem que ter uma Ouvidoria itinerante, nos bairros, para essa questão de escutar os cidadãos. É, assim, eu já ouvi em vários locais que a gente vai por aí, que a Ouvidoria fica lá no seu canto e a gente também luta na questão dos defensores, né, para que tenha mais defensores, concurso público. Mas que tem que tá mais atuante perante as comunidades, eu acho que precisa disso, né, um retorno, uma atuação maior, porque essas pessoas que estão aí se qualificando, essas pessoas estão aí perante aos órgãos público que tem um pouquinho a devolver pro cidadão, né.

Pesquisadora: Ai, tá ótimo, te agradeço muitíssimo.

Entrevistada: Será que deu certo? (*sorriu*)

Pesquisadora: (*Sorri também*) Deu, me salvou, vou só testar se gravou direito, se não tiver gravado, não se preocupe, a culpa é minha... (*depois que terminamos de sorrir, agradece*). Obrigada Cilene pela sua gentileza.