



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA/MESTRADO**

Essa luz é da nossa conta
Reforma do Estado, Privatização e Participação na regulação da
energia elétrica no Ceará

Éden Jenklins Rabelo Silva

Fortaleza, 2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Éden Jenklins Rabelo Silva

Essa luz é da nossa conta
Reforma do Estado, Privatização e Participação na regulação da
energia elétrica no Ceará

Dissertação apresentada em 17 de agosto de 2009 ao
Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFC
como requisito parcial para a obtenção do título de
Mestre.

Orientadora: Prof^ª. Doutora Léa Rodrigues Carvalho
Universidade Federal do Ceará

Fortaleza, 2009
Programa de Pós-Graduação em Sociologia

Éden Jenklins Rabelo Silva

Banca Examinadora:

Profa. Dr^a. Léa Carvalho Rodrigues (orientadora)
Universidade Federal do Ceará – UFC

Profa. Dr^a. Maria Auxiliadora de Abreu Lima Lemenhe
Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota
Universidade Estadual do Ceará – UECE

Dedico este trabalho à Joana
Saraiva Rabelo, minha mãe,
in memoriam.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao meu pai, Edmar, e as minhas queridas irmãs Ediane e Cristiane. E a todos os familiares e amigos de Morada Nova, que foram importantes durante os momentos de fuga dos estudos e do processo de escrita.

Agradeço à CAPES pelo apoio a esta pesquisa e à obtenção do grau de mestre em sociologia. À Universidade Federal do Ceará e ao departamento de ciências sociais. À professora Dr^a. Lea Carvalho pela delicadeza no difícil ofício de orientação e pela contribuição na superação das dificuldades. Ao professor Dr. Jawdat Abu-El-Haj pela contribuição dada à construção da problemática desenvolvida nesta pesquisa. Agradeço também às bancas de qualificação e de defesa. À professora e coordenadora da pós-graduação Neyara Araújo pelo apoio, convivência e também pela compreensão. Agradecimento estendido a todos os membros da coordenação da pós-graduação em sociologia, da qual tive a honra de fazer parte como representante dos colegas de mestrado. Também aos professores Domingos Abreu e César Barreira pela importante presença durante o curso, além do Professor e amigo Italo Gurgel.

Grandes agradecimentos aos colegas e amigos da turma de mestrado de 2007, sem dúvidas a melhor turma da qual fiz parte em toda a vida estudantil e acadêmica, em especial, à Natinha, pela presença constante e pela contribuição de diversas formas durante a elaboração deste trabalho, Juliana, Juliano, Gilva, Monaliza, Robson, Madeixas, Norma, Radamés, Rubens, Secundo, Socorro, Guilherme, Tiago Coutinho, Nahyara e Herbert. Aos amigos e também colegas Igor e Mário, pela disposição em ouvir e comentar sobre o tema desta pesquisa. Agradeço, ainda, aos amigos Fábio, Vivian, Marcos, Rosane, Maik Deive, Celina Paiva, aos amigos do clube do seu Moacir, ao professor e amigo Gil pela contribuição dada e pelos momentos de amizade.

Por fim, agradeço à ARCE pela oportunidade que me foi dada para tornar possível este trabalho, em especial à Daniela Cambraia, que contribuiu imensamente para que eu presenciasse eventos e reuniões de fundamental relevância empírica. Ao coordenador de energia Eugênio Bittencourt pela disposição em ajudar com informações importantes necessárias a esta pesquisa e também ao Luís Alberto, Alexandre Triandópolis e à Conceição Farias. Além de todos aqueles que, direta ou indiretamente, estiveram presentes durante a feitura desta dissertação.

RESUMO

Esta dissertação apresenta os resultados de uma pesquisa que analisou as consultas públicas realizadas pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE e pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL na área de distribuição de energia elétrica no Ceará entre os anos de 2006 e 2008. A pesquisa visou identificar os principais problemas e dificuldades atuais enfrentados pelos consumidores de energia elétrica nesse estado no contexto pós-privatização da Companhia Energética do Ceará – COELCE, bem como os dilemas atuais das agências reguladoras na regulação e na fiscalização sobre a empresa de energia no estado. A referida análise foi norteadada por temas como reforma do Estado, descentralização, privatização, regulação, participação, bem como pelos elementos oferecidos pelos expositores das três consultas públicas adotadas como objeto de análise. O principal objetivo foi de verificar o potencial desse instrumento participativo no sentido de saber se a participação dos consumidores nesse mecanismo se traduz no aprimoramento da regulação e na obtenção de resultados positivos que revertam os problemas apontados pelos próprios consumidores. Nessa perspectiva, foi possível identificar as problemáticas e os agentes envolvidos na distribuição de energia e na regulação dessa atividade, tendo sido observada também a complexidade das problemáticas trazidas às consultas públicas, chegando-se conclusão que somente com a forte pressão exercida nos três eventos começou-se a verificar, na terceira consulta pública, alguns resultados que poderão modificar os problemas de interesse mais coletivo.

Palavras-Chave: Reforma do Estado; Privatização; Regulação, COELCE.

ABSTRACT

This dissertation is the upshot of a work that surveyed public consultations filed with The Regulating Agency for Delegated Public Services of the State of Ceara (Agencia Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Ceará – ARCE) and the Brazilian Electricity Regulatory Agency (Agencia Nacional de Energia Eletrica – ANEEL) related to electrical energy distribution in the period of 2006 to 2008. The research aimed at identifying major problems and current difficulties faced by electric energy's consumers within the State, considering the context of pos-privatization of the State Electrical Company (Companhia Energetica do Ceara – COELCE) as well as current issues faced by regulating agencies in their job of overseeing distribution of energy in the State. The afore-mentioned analysis was guided by themes such as State reform, decentralization, privatization, regulation, participation as well as by items provided by lecturers on the three public hearings adopted as analysis object. The main point was to identify the potentiality of that participative tool in order to determine whether consumers' involvement in this process resulted in regulation improvement that could lead to the solution of problems pointed by consumers themselves. Within this framework it was possible to identify problems and agents involved in the process of distribution of energy and the regulation of this activity, while observing as well the complexity of problems that was brought forth by those public hearings which led to the conclusion that it was only due to sheer pressure during the three events, especially in the third session, that some results may modify the trend and lead to issues more closely related to public interest.

Keywords: State Reform, Privatization, Regulation, COELCE.

LISTA DE QUADROS, TABELAS E FIGURAS

QUADROS:

- Quadro 1 – Composição Acionária da COELCE em 1997
- Quadro 2 – Audiências Públicas Realizadas pela ANEEL no Brasil
- Quadro 3 – Consultas Públicas Realizadas pela ANEEL no Brasil

TABELAS:

- Tabela 1 – Consulta Pública 003/2006
- Tabela 2 – Consulta Pública 001/2007
- Tabela 3 – Consulta Pública 001/2008

FIGURA:

- Figura 1 – Leilão de Privatização da COELCE na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro

SIGLAS:

- ABAR – Associação Brasileira de Agências Reguladoras
- AL – Assembleia Legislativa
- ANATEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
- ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
- AP – Audiência Pública
- APAS – Áreas de Proteção Ambiental
- ARCE – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará
- ARs – Agências Reguladoras
- BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BVRg – Bolsa de Valores Regional
- CCEE – Câmara Comercializadora de Energia Elétrica
- CEAL – Companhia Energética de Alagoas
- CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará
- CELCA – Companhia de Eletricidade do Cariri
- CELPA – Centrais Elétricas do Pará S.A.
- CEMAT – Centrais Elétricas Matogrossenses S.A.
- CEPAL – Comissão para Estudos da América Latina
- CEPISA – Companhia Energética do Piauí
- CERJ – Companhia Energética do Rio do Janeiro
- CERNE – Companhia de Eletrificação do Nordeste
- CERON – Centrais Elétricas de Rondônia S.A.
- COFAVI – Cia. Ferro e Aço Vitória
- CF – Constituição Federal
- CGTF – Central Geradora Térmica de Fortaleza
- CND – Conselho Nacional de Desestatização

CNI – Confederação Nacional da Indústria
CODES – Conselho de Desestatização das Entidades da Administração Indireta Estatal
COELCE – Companhia Energética do Ceará
COMPEDEF – Comissão de Políticas Públicas Municipais para Atenção a Pessoas com Deficiência
CONFOR – Companhia Nordeste de Eletrificação de Fortaleza
CONERGE – Conselho de Consumidores...
CONESP – Comissão de Nacionalização de Empresas Concessionárias de Serviços Públicos
CP – Consulta Pública
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CRC – Conta de Resultados a Compensar
CREA – Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DASP – Departamento Administrativo do Setor Público
DECON – Defesa do Consumidor
DENAEE – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DOU – Diário Oficial da União
EDP – Empresa de Geração, Comercialização e Distribuição de Energia Elétrica
ELETROACRE – Companhia de Eletricidade do Acre
ENERSIS – Empresa de Energia ligada ao grupo ENDESA
ENERSUL – Empresa Energética de Mato Grosso do Sul
ESCELSA – Espírito Santo Centrais Elétricas S.A.
FAELCE – Fundação COELCE de Seguridade Social
FECOP – Fundo de combate à Pobreza
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
GAT – Grupo de Ações Táticas
GERASUL – Centrais Geradoras do Sul do Brasil S.A.
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IPP – Produtor Independente de Energia Elétrica
IUEE – Imposto Único sobre Energia Elétrica
MAE – Mercado Atacadista de Energia Elétrica
MARE – Ministério de Aparelhamento e Reforma do Estado
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
MF – Ministério da Fazenda
MME – Ministério de Minas e Energia
MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ONG – Organização Não-Governamental
PAM – Plano Anual de Metas
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PGE – Procuradoria Geral do Estado (do Ceará)
PIB – Produto Interno Bruto
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileiro
PT – Partido dos Trabalhadores

RGG – Reserva Global de Garantia
RTA – Revisão Tarifária Anual
RTP – Revisão Tarifária Periódica
SDU – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
SEAD – Secretaria de Administração (do Ceará)
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa
SEGOV – Secretaria de Governo (do Ceará)
SENGE – Sindicato dos Engenheiros do Ceará
SEPLAN – Secretaria de Planejamento (do Ceará)
SEST – Secretaria Especial de Empresas Estatais
SETECO – Secretaria dos Transportes, Comunicações e Obras
SIBRA – Eletrosiderúrgica Brasileira
SINDELETRO – Sindicato dos Eletricitários
SINDTEXTIL – Sindicato da Indústria Têxtil
SINDUSCON – Sindicato da Construção Civil
TFSEE – Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica
UFC – Universidade Federal do Ceará
URV – Unidade Real de Valor
USIBA – Usinas Siderúrgicas da Bahia

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	5
RESUMO	6
LISTA DE QUADROS, TABELAS E FIGURAS	8
INTRODUÇÃO	8
Relevância do tema/Justificativa	11
Metodologia	16
1 REFORMA DO ESTADO, PRIVATIZAÇÕES E ESTADO REGULADOR: O CONTEXTO DA RECONFIGURAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO	20
1.1 Breve revisão da literatura	20
1.2 Reforma e redesenho do Estado brasileiro: a organização de um novo modelo de regulação	28
1.3 Mudanças no setor elétrico como parte da Reforma do Estado no Brasil	34
1.4 Privatizações da Energia Elétrica no Brasil	41
1.5 Um novo marco na regulação do setor elétrico no Brasil	45
2 PRIVATIZAÇÃO NO CEARÁ E CRIAÇÃO DA AGÊNCIA REGULADORA ESTADUAL	52
2.1 Privatização da energia elétrica no Ceará	52
2.1 Criação da agência reguladora estadual e o princípio da sua atividade no Ceará	68
3 DESCENTRALIZAÇÃO E POTENCIALIDADES DOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO NO SETOR ELÉTRICO CEARENSE	76
3.1 Novos mecanismos de participação e a tomada de decisões no setor elétrico	76
3.2 Audiências e Consultas Públicas na atividade regulatória: definição e metodologias de participação	78
3.3 Sistematização e procedimentos de análise	82
3.3.1 Breve descrição da estrutura e dinâmica dos eventos	84
3.4 Consultas públicas realizadas no Ceará (2006-2008)	86
3.4.1 Consulta pública 003/2006	86
3.4.2 Consulta pública 001/2007	95
3.4.3 Consulta pública 001/2008	113
CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	143

INTRODUÇÃO

A pesquisa desenvolvida na presente dissertação tem como objetivo a realização de um estudo sobre a regulação da distribuição de energia elétrica no período pós-privatização da Cia Energética do Ceará – COELCE. Para tanto, pretende analisar, em especial, os fenômenos relacionados à participação dos consumidores cearenses nas consultas públicas realizadas pelas agências reguladoras¹ no estado, identificando os principais problemas por eles apontados. A pretensão é, ainda, compreender o novo sentido que as relações em torno do serviço público de energia elétrica adquiriram ante a inserção do Ceará na lógica do mercado global e no âmbito da reforma do Estado brasileiro empreendida ao final da década de 1990.

De modo mais amplo, a perspectiva deste trabalho é a de contribuir para a discussão a respeito da transição do modelo de atuação do Estado brasileiro a partir das transformações ocorridas no âmbito do setor de energia elétrica. Estas transformações fizeram deste serviço público, considerado essencial, um produto sujeito às leis do mercado, atribuindo novo sentido às políticas de governo e uma nova relação entre os consumidores e as empresas privatizadas. Esta relação, por sua vez, passou a ser mediada por agências reguladoras independentes. Portanto, o presente trabalho destaca a configuração deste modelo e a dinâmica da relação entre os agentes envolvidos no cenário da distribuição de energia elétrica desde que se iniciou a privatização de grandes empresas estatais no final dos anos de 1990.

Naquele período, uma nova política foi adotada, na qual o Estado passou de agente ativo, no que diz respeito à oferta de serviço público à sociedade, a ente regulador/fiscalizador das empresas detentoras de concessão pública na área de distribuição de energia elétrica. Com isso, uma das principais instituições a surgir nesse contexto foi a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL², agência reguladora criada em 26 de dezembro de 1996, com o *status* de órgão independente e autônomo,

¹ ARCE (Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará) e ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica).

² A Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com sede e foro no Distrito Federal e prazo de duração indeterminado. Disciplina o regime de concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Esta lei foi regulamentada pelo Decreto nº 2.335, de seis de outubro de 1997.

especialmente para gerir os contratos celebrados entre o Estado (ou os estados) e os grupos investidores, definindo e aplicando as regras necessárias à regulação do mercado de energia elétrica em todo o País.

No âmbito da área de distribuição de energia, algumas de suas principais atribuições são as de estabelecer tarifas, fiscalizar a execução dos serviços regulados, estimular a competição entre os agentes econômicos e mediar os conflitos de interesses entre as empresas distribuidoras e os consumidores. Vale lembrar que as atribuições³ de regulador e fiscalizador no Brasil são desempenhadas desde longa data. A novidade no setor de energia elétrica é a implantação de um novo paradigma⁴ segundo o qual o Estado deixa de exercê-los por meio da sua própria administração direta, recebendo as influências políticas que permeiam os diferentes governos, e atua principalmente mediante organismos técnicos e independentes, que são as agências reguladoras.

Sendo a energia elétrica um insumo em que a titularidade é da União, a normatização e a fiscalização da sua distribuição em todos os estados brasileiros estão agora sob os olhos fiscalizadores da Agência Nacional de Energia Elétrica. Ocorre que desde a lei de criação da ANEEL foi prevista a possibilidade de descentralização de parte das suas atribuições para agências reguladoras que eventualmente fossem criadas no âmbito de cada um dos 26 estados da Federação e do Distrito Federal.

Nessa perspectiva, com a privatização das suas estatais, muitos estados criaram as suas agências reguladoras, a exemplo do que ocorreu no Ceará, quando foi vendida a COELCE⁵. Com isso, a regulação da distribuição de energia elétrica nesse estado é realizada em conjunto pela Agência Reguladora de Serviços Públicos

³ As atribuições de regular e fiscalizar no setor de energia elétrica eram realizadas por meio dos órgãos que compunham a administração direta do Estado. Neste caso, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAE, órgão do Ministério de Minas e Energia, exercia a regulação não só no setor de energia elétrica como também no de águas.

⁴ Importante é lembrar que esse modelo de regulação não foi restrito ao setor elétrico. Neste momento, segundo Sabóia (2008), além da ANEEL, as agências reguladoras federais que atuam nos seus respectivos setores são as seguintes: Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) – setor de telecomunicações; Agência Nacional de Petróleo (ANP) – setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis; Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) – controle sanitário; Agência Nacional de Saúde (ANS) – saúde suplementar; Agência Nacional de Águas (ANA) – recursos hídricos; Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) – transporte e infra-estrutura rodoviária e ferroviária; Agência Nacional de Transportes Aquáticos (ANTAQ) – transporte aquaviário e infra-estrutura portuária e aquaviária; Agência Nacional de Cinema (ANCINE) – indústria cinematográfica e videofonográfica; e Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) – aviação civil.

⁵ A Companhia Energética do Ceará é uma empresa distribuidora de energia elétrica, caracterizada como sociedade anônima de capital aberto, controlada pelo grupo ENDESA, por meio da Investluz S.A, que possui 56,59% das ações e 91,66% do capital volante (COELCE, 2004).

Delegados do Estado do Ceará – ARCE⁶ e pela própria ANEEL. Vale lembrar que a exclusividade de atuação desta em determinadas questões se dá nos casos não passíveis de delegação às agências estaduais, a exemplo da definição de normas e tarifas e do papel de última instância recursal no âmbito administrativo.

Portanto, à ARCE compete levar a cabo todas as ações delegadas pela ANEEL por meio de instrumento delegatório denominado Convênio de Cooperação, o qual, no caso cearense, abrange o acolhimento das manifestações dos usuários, a fiscalização da qualidade do atendimento comercial, a qualidade do fornecimento de energia e a fiscalização financeira da COELCE, sendo admitida, ainda, quando necessária, a aplicação de multas⁷ a esta concessionária.

Pode-se afirmar que este novo modelo de administração do setor elétrico está inserido no âmbito das reformas que permearam o Estado brasileiro na década de 1990, a exemplo de outros Estados na América Latina e também fora dela. Estas reformas podem ser caracterizadas especialmente pela transição do Estado interventor para o Estado regulador, pelas quais foram criadas as bases legais e regulamentares necessárias à retirada do Estado da condição de provedor de serviços públicos para a acomodação do capital nacional e internacional, estabelecendo-se, desta forma, uma nova lógica no que diz respeito aos serviços públicos antes oferecidos pelo Estado. De acordo com Sunkel (1998), uma forte pressão política na América Latina em favor de uma redução e um desmantelamento do Estado abriu caminho para o estabelecimento de políticas neoliberais reforçadas pelos governos Thatcher, na Inglaterra, e Reagan, nos Estados Unidos.

Considerando esse contexto, Oliveira (1998) argumenta que a transição do modelo de atuação do Estado foi levada a cabo com a reestruturação de importantes setores públicos, por meio de uma vigorosa privatização de grande parte das principais empresas estatais em diversos setores com potencial econômico, como o de água, energia, telecomunicação e infraestrutura.

⁶ A Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE) foi instituída pela Lei Estadual nº. 12.786, de 30 de dezembro de 1997, na forma de autarquia sob regime especial, vinculada à Procuradoria Geral do Estado. Como toda autarquia, na forma da lei, é dotada de autonomia orçamentária, financeira, funcional e administrativa. Tem sede e foro em Fortaleza-CE e prazo de duração indeterminado.

⁷ De 1999 a 2005, as multas aplicadas à COELCE chegaram a oito milhões de reais, valores estes que, de acordo com a ARCE (2005), são repassados à Conta de Desenvolvimento Energético da Eletrobrás. Já no primeiro semestre de 2008, a agência estadual apenou a COELCE em 600 mil reais por um corte de energia em residência, o que teria ocasionado a morte de uma senhora enferma que usava aparelhos.

Dessa perspectiva serão analisadas as principais transformações na configuração do setor de energia elétrica no Ceará, após a privatização da COELCE, e a atuação das referidas agências reguladoras, provocando a constituição de uma nova relação entre os agentes envolvidos, permeada de novas regras e valores.

Dessas mudanças, a que é mais importante destacar neste texto se refere ao surgimento de outras formas de participação dos consumidores e das empresas privatizadas, por meio de instrumentos públicos de participação promovidos pelas agências reguladoras. Um exemplo disso são as audiências e consultas públicas realizadas no Ceará pela ARCE e ANEEL constituindo-se, portanto, um novo campo de relações em que estão envolvidos os agentes que compõem o cenário da distribuição de energia no Estado.

Relevância do tema/Justificativa

Desde que Thomas Alva Edison inventou a lâmpada elétrica, em 1879, considerada uma das maiores invenções da humanidade, a energia elétrica transformou sobremaneira a sociedade e se revelou um importante vetor de desenvolvimento socio-econômico⁸, desde os centros urbanos às comunidades mais isoladas. Impulsionada pelo desenvolvimento tecnológico, a energia elétrica é responsável pela expansão da produção industrial e pelo desencadeamento dos mais diversificados equipamentos elétricos que, direta ou indiretamente, contribuíram para dar um salto na qualidade de vida das populações ao longo do século XX. Apesar das dificuldades de se levar energia a locais distantes, atualmente a energia elétrica é um dos serviços públicos com maior índice de cobertura⁹ no Brasil.

Atividades simples do cotidiano, como acender a luz, ver um telejornal ou um bom filme, beber um suco de frutas geladinho ou mesmo conservar alimentos na geladeira estão no alcance da maior parte dos brasileiros. No mundo de hoje, seria impensável abrir mão de um serviço que se tornou tão necessário quanto o ar que se respira. Inegavelmente, a energia elétrica se tornou um bem de primeira necessidade.

⁸ No Ceará, a energia elétrica que chegou a este estado veio da usina de Paulo Afonso em 1965, e foi decisiva para a sua industrialização, conforme dados do Anuário do Ceará 2006.

⁹ No Ceará, também de acordo com dados do Anuário do Ceará 2006, o índice de cobertura de energia elétrica por domicílio é de 94,8%. O Programa Luz Para Todos, do Governo Federal, visa atingir o índice de 100% dos domicílios.

Daí a importância de se estudar e discutir mudanças que alteraram a configuração do setor elétrico, a exemplo da privatização nos anos de 1990 e a conformação de novos agentes e relações diante do novo formato adquirido por esse serviço público. Desde a década de 1990 o setor elétrico nacional passou por importantes transformações e por uma reestruturação radical na organização do seu modelo.

Um marco importante do início da estruturação do setor elétrico foi os anos de 1950, quando, de acordo com Benjamin (2001), o Brasil avançou muito na sua capacidade de produzir energia elétrica. A criação da estatal Eletrobrás em 1962, *holding* cercada de empresas federais e estaduais, fez com que o País adotasse nesse setor um modelo fundado na forte presença do Estado, conferindo segurança energética a um preço acessível para a população. Segundo este autor, com a ocorrência de crises nas décadas seguintes, no entanto, particularmente no que diz respeito à dívida externa e aos elevados níveis inflacionários, o fracasso de algumas políticas voltadas para as estatais e o endividamento de muitas das empresas do setor elétrico contribuíram para que a ideia de privatização nesse setor ganhasse fôlego no Congresso Nacional no início da década de 1990 e fossem concretizadas logo em seguida.

No que diz respeito à atual organização do setor, as áreas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, historicamente ancoradas na estrutura do Estado, foram separadas – “desverticalizadas” – e abertas ao mercado. De acordo com o Anuário Análise Energia¹⁰ (2008), a geração de energia no Brasil tem origem predominantemente hidrelétrica e, secundariamente, termelétrica. As principais empresas hidrelétricas ainda são controladas pelo Estado por meio da Eletrobrás. Juntas, Chesf, Furnas e Eletronorte respondem por 30% de um total de 76% da potência instalada na geração de energia proveniente de hidrelétricas, enquanto as termelétricas¹¹, em sua maioria abastecida por gás natural, são responsáveis por cerca de 20% da potência total no País e estão concentradas no setor privado.

¹⁰ O Anuário Análise Energia é uma revista especializada que traz informações atualizadas sobre as diversas fontes de energia no Brasil, em especial, a energia elétrica.

¹¹ O aumento considerável do número de empresas e da capacidade de geração térmica de energia foi motivado pela baixa capacidade de geração das hidrelétricas e pela falta de energia que foi largamente apelidada pela mídia de *apagão elétrico*, dentre outros motivos de ordem política e econômica. “A crise veio a se materializar já no 1º semestre de 2001, obrigando o governo a instituir, em março do mesmo ano, a Câmara de Gestão da Crise (GCE). Seus objetivos incluíam administrar os programas de ajuste da demanda energética, coordenar os esforços de oferta de energia elétrica e propor e implementar medidas de caráter emergencial, necessárias na atual situação hidrológica. Como medida emergencial, a GCE instituiu um Programa de Racionamento de energia elétrica, obrigando todos os consumidores com consumo mensal acima de 100kWh a reduzir em 20% seus consumos. O racionamento durou de 1º de junho de 2001 até 28 de fevereiro de 2002”. (SALES, 2005).

Tendo ainda como fonte o referido Anuário, a transmissão da energia produzida é feita por 47 empresas e movimenta cerca de seis bilhões de reais anualmente. Das cinco maiores empresas transmissoras – que respondem por metade dessa receita – três ainda pertencem ao grupo Eletrobrás. Vale ressaltar que, além das ações regulatórias nas áreas de geração, transmissão, distribuição e mais recentemente na comercialização¹² de energia transferidas à ANEEL, o Governo deixou de exercer o planejamento da expansão dos segmentos de geração e transmissão em curto prazo (cinco anos). Para esta função foi criada uma empresa de direito privado, denominada Operador Nacional do Sistema Elétrico¹³ (ONS), também responsável pela elaboração do Plano de Ampliações e Reforços na Rede Básica, que determina onde e como deve ocorrer expansão na oferta de energia para a população.

A distribuição de energia elétrica, pela atratividade que representou em razão da não-exigência de investimentos tão elevados e do rápido e alto retorno financeiro – em comparação com a área de geração e transmissão –, bem como pelas facilidades oferecidas no segundo governo Fernando Henrique (1999 a 2002), foi o segmento mais atingido pela política de privatização desse governo. Atualmente, das 64 empresas distribuidoras de energia elétrica no País, a grande maioria é controlada por grupos privados nacionais ou internacionais, que apresentam altos índices de rentabilidade em razão da segurança¹⁴ que a reforma empreendida pelo governo FHC possibilitou. As privatizações¹⁵ ocorreram principalmente nas regiões mais desenvolvidas e, portanto, naquelas mais rentáveis, enquanto as estatais se mantiveram nos locais de menor interesse ao setor privado.

Tendo como base o Anuário Energia, pode-se afirmar que a região Sudeste, por exemplo, que consome metade de toda a energia produzida nacionalmente, concentra 18 das principais distribuidoras do País, das quais apenas uma é predominantemente estatal

¹² A comercialização de energia elétrica no Brasil também se dá sem a intermediação das empresas distribuidoras. A compra e venda de energia em grande quantidade envolvendo produtores e consumidores empresariais ocorre num ambiente chamado mercado livre e é levada a cabo pela Câmara Comercializadora de Energia Elétrica – CCEE, órgão ligado ao Ministério de Minas e Energia.

¹³ A ONS é integrada por duas categorias de membros: os privados e os associados. O primeiro congrega agentes das áreas de geração, transmissão e distribuição e também importadores e exportadores de energia. O segundo é composto pelo Ministério de Minas e Energia, conselhos de consumidores, geradores despachados não centralizadamente e pequenos distribuidores. Os diretores da ONS são escolhidos pela Assembleia Geral, composta por membros de todas as categorias de associados (ANÁLISE ENERGIA – ANUÁRIO 2008, p. 302).

¹⁴ Segurança pelo arcabouço legal e regulatório constituído, que oferece garantias de remuneração do capital investido e cumprimentos dos contratos pelas agências reguladoras.

¹⁵ O fato de onde se estabeleceram os grupos privados está naturalmente ligado ao nível de consumo de energia e às potencialidades de crescimento de determinadas regiões ou estados.

e trata-se da de menor expressividade (a DMEPC, de Minas Gerais)¹⁶. As outras abriram suas ações ao mercado e venderam pelos menos parte delas. A região Norte, ao contrário, é uma das que menos consome energia elétrica, e a que mais concentra empresas distribuidoras controladas pelo Estado. Com exceção do Pará, único da região em que a empresa distribuidora é privada, a maior parte dos estados ainda é atendida pela Eletrobrás.

Postas em prática as reformas referidas, o funcionamento do setor fica, por um lado, livre de decisões políticas que podem mudar a cada novo governo eleito, configurando-se, portanto, em políticas de Estado na medida em que foram instituídos os marcos legal e regulatório que postulam sobre a organização do setor e definem as regras que devem nortear as atividades das empresas e a relação desta com a sociedade (na condição de consumidores), respectivamente. Isto é o que confere às agências reguladoras uma atuação independente da influência dos governos. Para citar um exemplo desse nível de independência decisória em relação à política, uma decisão administrativa no âmbito da ANEEL só poderá ser revertida judicialmente.

É preciso ir mais além e observar, por outro prisma, que a reforma do Estado brasileiro, com destaque para a privatização de alguns dos mais importantes setores da economia, acompanhada de uma nova forma de regulação, foi levada a cabo por um governo de ideologia dita neoliberal. A própria gênese de constituição desse modelo de atuação do Estado é bastante polêmica no mundo inteiro. Nesse sentido, do ponto de vista teórico, é importante considerar que o redesenho do setor elétrico, com seu modelo de regulação vigente, pode estar vinculado a um modelo ideológico que privilegia a defesa do mercado em detrimento das camadas sociais mais pobres¹⁷ em que estas, por sua vez, passam a depender de subsídios do Governo para conseguirem pagar as contas de energia elétrica, a exemplo do Programa Baixa Renda¹⁸.

O fato é que as mudanças ocorridas no âmbito do setor elétrico foram de grande envergadura e tiveram ressonância em diversos segmentos da sociedade e no

¹⁶ Ressalta-se que a CEMIG, uma das maiores empresas de energia do País, tem o Estado de Minas Gerais como o seu maior acionista, no entanto, as suas ações estão abertas ao mercado de capitais.

¹⁷ De acordo com entrevista com o presidente da COELCE veiculada pelo Jornal O Povo em 10 de julho de 2009, a empresa encerrou o ano de 2008 com 2.629.675 clientes, sendo 2,1 milhões residenciais e desses 1,5 milhão considerados de baixa renda.

¹⁸ Os beneficiados com esse programa são todos aqueles que têm consumo médio não superior a 79 kW/h, bem como aqueles que estejam comprovadamente vinculados a programas sociais do Governo Federal, mesmo que o consumo médio ultrapasse este número. O principal documento necessário ao cadastro é o Número de Inscrição Social – NIS.

próprio Governo. As principais transformações surgidas naquela década gravitam na órbita de um fato que se reputa de grande relevância: de se ter atribuído um novo sentido à energia elétrica, passando esta de serviço público essencial para, prioritariamente, um produto¹⁹ sujeito às leis do mercado; e com isso vieram os efeitos inerentes a essa medida. Além disso, se antes o monopólio era estatal, agora em muitos estados ele é privado, o que pode ser perigoso para um setor tão essencial, como o elétrico, uma vez que a finalidade do lucro²⁰ se apresenta naturalmente como objetivo principal para essas empresas, finalidade esta que comumente se sobrepõe ao interesse público. No contexto global, o controle da energia está a cada dia mais concentrado nas mãos de poucos grupos econômicos, na medida em que se intensificam as fusões e incorporações de outros grupos e de grandes empresas do setor.

Quais são, porém, os principais efeitos dessas transformações para os consumidores cearenses? Como ocorre a participação destes consumidores neste novo modelo do setor elétrico e que grau de poder os mecanismos de participação lhes conferem? E, ainda, o que representam a ARCE e a ANEEL, na qualidade de órgãos reguladores, no contexto de transição do modelo de atuação do Estado? Estes são alguns dos desafios interpretativos lançados aos estudiosos desta temática e sobre os quais esta dissertação tenciona prestar alguma contribuição.

Considerando as questões apresentadas até aqui, dois importantes fatos se apresentam como centrais para pensar a problemática posta no estado do Ceará: de um lado, a entrada de um grupo privado na distribuição de energia no estado e, com ele, a eclosão de uma nova relação permeada por conflitos de interesses característicos de qualquer atividade submetida à lógica do mercado – em contraposição à lógica da relação entre empresas estatais e sociedade. De outro lado, a possibilidade de intervenção dos consumidores por meio dos instrumentos de participação instituídos.

Nesse contexto de redefinição do papel do Estado e da redução do espaço das políticas governamentais, em virtude de uma gestão baseada em critérios técnico-econômicos voltados para o mercado, é que se justifica a análise dos eventos de participação pública realizados no Ceará. Considerando que cabe às agências

¹⁹ A energia como produto passou também a ser comercializada no que se convencionou chamar de “mercado livre de energia”. Nesse mercado, grandes volumes de energia podem ser comprados por consumidores denominados “livres” sem a necessidade de contrato com as empresas distribuidoras.

²⁰ No Ceará, de acordo com entrevista com o presidente da COELCE veiculada no Jornal O Povo em 10 de julho de 2009, no ano de 2008 a empresa de energia registrou o maior lucro líquido da sua história – R\$ 339 milhões. Uma evolução de 38,3% com base do faturamento de 2007.

reguladoras a responsabilidade pela gestão dos contratos celebrados com as empresas privadas e a tomada de decisões no setor regulado, a participação dos agentes no interior desse modelo aparece como um dos principais mecanismos de que a sociedade dispõe para a defesa dos seus interesses, ante os grandes grupos empresariais, na distribuição da energia elétrica no Ceará.

A participação pública na regulação se afirma mais fortemente pelo fato de os consumidores não poderem contar, como de costume, com a intervenção dos governos, especialmente se se considerar o risco de captura das agências reguladoras pelos grupos privados. Torna-se importante, ainda, avaliar até que ponto esses mecanismos de participação transferem efetivamente poder aos consumidores para influenciar as decisões das agências reguladoras.

A discussão política a respeito do papel do Estado no setor elétrico, porém, é uma questão bastante complexa e envolve importantes instituições e segmentos da sociedade. É por meio de um trabalho investigativo e descritivo sobre a dinâmica da regulação no Ceará, em especial sobre os mecanismos de participação cidadã, que se poderá compreender parte das mudanças realizadas e as que ainda poderão surgir, bem como fazer uma reflexão mais aprofundada sobre esse modelo de atuação do Estado.

Metodologia

Do ponto de vista do desenvolvimento desta pesquisa, os dois fatos apontados anteriormente – (i) a entrada de empresas privadas na distribuição de energia, e, com elas, o início de uma nova relação permeada por conflitos de interesses; (ii) e a criação de mecanismos de participação dos consumidores – revelam o ponto de partida de uma importante dinâmica em que, no Ceará, pode-se destacar três agentes principais: os consumidores, as agências reguladoras – ANEEL e ARCE –, e a COELCE.

Juntos, esses agentes compõem um cenário que se apresenta como palco para disputas e enfrentamentos em torno de questões como o preço da energia elétrica e a qualidade dos serviços prestados no ambiente regulado, além de outras relacionadas ao poder de atuação e determinadas práticas adotadas pela concessionária. Essas questões, por sua vez, estão entrelaçadas, de tal modo que formam verdadeira teia, já que a tomada de decisões no âmbito de qualquer uma delas pode causar graves repercussões

sobre qualquer outra, bem como aos agentes envolvidos. Daí a importância de se considerar, conjuntamente, esses aspectos.

O tema sobre o qual este trabalho se propõe tratar requer uma análise que, em princípio, seja capaz de dar conta da configuração e do funcionamento do setor elétrico, bem como da dinâmica da relação entre os agentes envolvidos (consumidores, ANEEL/ARCE e distribuidora de energia), tendo como centro empírico a ARCE e a regulação no Ceará, ao mesmo tempo em que exige o aprofundamento das questões consideradas centrais e os seus desdobramentos.

No que diz respeito à configuração e ao funcionamento do modelo em estudo, foram levados em conta dados nacionais acerca da privatização e da regulação da distribuição de energia elétrica, além do uso de dados que deem conta de uma realidade local, de modo a contribuir para o desdobramento das questões principais com suporte em casos concretos, circunscritos ao Ceará e à atuação da agência reguladora estadual – ARCE. Este enfoque deverá abrir caminhos para a compreensão desta nova dinâmica que se instala. Vejamos as principais questões a serem aprofundadas nos capítulos seguintes, além do espaço dedicado à revisão da literatura, no qual as discussões deverão se reportar a conceitos como: reforma do Estado, neoliberalismo, privatização, Estado regulador, descentralização e participação.

A participação democrática na regulação se configura como a parte central desta pesquisa. Sobre este tema, analisei o funcionamento e as condições de atuação dos consumidores por intermédio dos mecanismos de participação pública disponibilizados pela ANEEL e ARCE, com base na observação presencial de consultas públicas realizadas no Ceará entre os anos de 2006 e 2008.

Ainda no que se refere aos procedimentos metodológicos, lancei mão de observação presencial junto à ARCE, instrumento utilizado desde o início das atividades acadêmicas. Realização de entrevistas com especialistas em regulação, notícias jornalísticas sobre os acontecimentos que serão priorizados e de material proveniente de setores especializados aos temas relacionados com outros procedimentos adotados. Também lancei mão de pesquisa bibliográfica sobre os conceitos ligados aos limites e possibilidades de atuação do ente estatal e dos consumidores no que diz respeito à definição de políticas para o setor e à participação democrática e cidadã, respectivamente.

A dissertação apresenta, ainda, a referida observação presencial junto à agência reguladora do Ceará, o que possibilitou o conhecimento acerca do funcionamento de cada setor da agência, o acesso a documentos e a informações importantes, o acompanhamento do trabalho de recepção e das medidas tomadas para a solução de conflitos considerando situações específicas vivenciadas, bem como o conhecimento das limitações dos usuários e da dinâmica interna de atuação da Agência.

Vale ressaltar que foi utilizado como subsídio o material colhido em pesquisa de campo sobre a comemoração dos dez anos da regulação no Ceará, realizada em abril de 2008, em que estiveram presentes para debater o tema da regulação dos serviços públicos personalidades de relevo local e nacional, como os presidentes da ARCE e ANEEL; o ex-governador e atualmente senador pelo Ceará Tasso Jereissati, responsável pela privatização da COELCE e pela criação da ARCE, e atualmente um dos defensores do fortalecimento desse modelo de regulação; o atual governador do Ceará Cid Gomes; deputados contrários ao projeto de mudança das agências reguladoras; secretários de Estado, além de especialistas no tema.

Verifica-se, portanto, que a dinâmica das relações entre as instituições e os sujeitos sociais é inegavelmente transformada em uma escala significativa, sobretudo após os importantes e efervescentes acontecimentos do final do século XX. As reformas de Estado e a criação de instituições das quais se tem notícia demarcaram o surgimento de outras configurações que fizeram emergir conflitos e enfrentamentos, os quais, por sua vez, criaram importantes conjecturas de análises para se compreender melhor a realidade social, econômica e política da atualidade. Ademais, de acordo com Sola (1998), diante da escala global e da natureza dos processos de mudança que se defronta hoje, o tratamento das relações entre Estado e sociedade contém desafios analíticos inéditos para o cientista social.

Considera-se que a viabilização empírica deste estudo requereu intensa trajetória de pesquisa, em grande parte realizada por meio de um veemente trabalho de campo, uma vez que o tema se mostra complexo – requerendo, assim, maior aproximação ao objeto pesquisado – e pouco disseminado no mundo acadêmico, restrito a algumas instituições, mas crescendo em importância e visibilidade.

Esta dissertação está dividida em cinco partes. Nesta, a parte inicial com informações introdutórias. No primeiro capítulo, as transformações que levaram ao novo modelo do setor elétrico estão situadas no contexto mais amplo de reforma do

Estado. A mudança da relação entre Estado e sociedade, e ainda da relação destes com o mercado, serão utilizadas como pano de fundo para se fazer breve exposição das reformas que perpassaram o Estado brasileiro no que diz respeito ao setor elétrico, com destaque para a privatização da distribuição de energia elétrica nos anos de 1990 e criação do modelo fundado na atuação de agências reguladoras.

No segundo capítulo são abordados o processo de privatização da COELCE no Ceará – atribuindo-se maior relevância às particularidades desse projeto – e as dificuldades que enfrentou o Governo estadual, buscando compreender determinados aspectos das transformações ocorridas no estado do Ceará e analisá-las desde uma perspectiva crítica. Ainda nesse capítulo, são descritas também as particularidades de criação e funcionamento da agência reguladora estadual e os desafios que se apresentaram à atuação da ARCE na regulação sobre a COELCE no início de suas atividades.

O terceiro capítulo apresenta a parte principal do trabalho de campo que esta pesquisa exigiu. Esse módulo consta da exposição e análise do material obtido nas consultas públicas realizadas pela ARCE e ANEEL no Ceará, com destaque para os principais problemas apontados pelos próprios consumidores do serviço público de energia elétrica pós-privatização presentes neste estado. Apresentam-se, ainda, como destaque nesse capítulo as dificuldades atuais enfrentadas pelas agências reguladoras e o que efetivamente representam os instrumentos participativos ditos democráticos na superação dos problemas que afligem a sociedade. Por fim, a última parte trás considerações de encerramento em relação aos capítulos anteriores, especialmente no que se refere aos dados obtidos no trabalho de campo expostos no capítulo precedente.

1 REFORMA DO ESTADO, PRIVATIZAÇÕES E ESTADO REGULADOR: O CONTEXTO DA RECONFIGURAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

1.1 Breve revisão da literatura

Uma vez que as agências reguladoras surgiram no contexto de mudanças no modelo de atuação do Estado na economia, far-se-á breve abordagem do processo que levou às reformas do Estado e das influências político-ideológicas que contribuíram para a formação de uma nova realidade institucional no Brasil, especialmente com o surgimento de um ambiente regulatório no setor elétrico, com a privatização de grande parte das empresas desse setor, nos anos de 1990.

Quanto a este contexto, serão brevemente descritos alguns dos acontecimentos considerados importantes do ponto de vista das reformas e as mudanças que estas trouxeram ao serviço público de energia elétrica, levando-se em consideração as particularidades desse setor.

Nessa perspectiva, é preciso, antes de tudo, pensar alguns aspectos teóricos da transformação da relação entre três grandes categorias fundamentais – Estado, sociedade e mercado. Esta dinâmica deve ser considerada nos distintos momentos que demarcaram disputas entre modelos concorrentes de atuação do Estado na maioria dos países capitalistas.

Em decorrência da transição do modelo de atuação de um Estado provedor de bens e serviços públicos para um de menor amplitude voltado para a lógica do mercado, adquire, ainda, relevância teórica, neste contexto, o surgimento do chamado Estado regulador – este que, na experiência brasileira, será tratado aqui como uma “nova” forma de atuação governamental, fruto da reforma de caráter gerencialista do Estado e da administração pública nos anos de 1990. Esta forma de atuação, por sua vez, introduz na discussão temas como a privatização e a descentralização de atividades de governo, bem como a participação pública no controle dessas atividades.

Sem minorar a importância dos ideais socialistas e comunistas que, no século XX, ganharam força no segundo pós-guerra, as vertentes político-ideológicas a que se faz referência e que se intenta abordar aqui dizem respeito ao que se convencionou

chamar de *Estado de Bem-Estar-Social (Welfare State)* e seu contraponto, o *neoliberalismo*. De acordo com Oliveira (1998), estas duas formas concorrentes de pensar e de organizar a economia, e por que não dizer a vida em sociedade, ganharam especial destaque – em particular a primeira – durante a crise capitalista no final da década de 1920, quando se ampliaram as discussões a respeito do papel que deveria exercer o Estado. Segundo o autor, naquele momento os ideais de livre mercado perdiam espaço para noções de controle político da economia. A crescente intervenção do Estado passou a ser orientada pelas idéias de John Maynard Keynes, cuja teoria contradizia os pressupostos aceitos pela economia do *laissez-faire* e fortalecia o papel do governo nas relações fundamentais entre Estado e mercado.

O fortalecimento dessa política ganhou força e destaque no período pós II Guerra (1945-), quando diversos países da Europa ocidental foram governados com base na política do *Welfare State* e a social democracia ganhou força na década de 1950 com a reconstrução de parte do Velho Continente e do Japão após aquele conflito. Além disso, em momentos distintos, o desenvolvimentismo nos países subdesenvolvidos e a constituição de novos Estados nacionais, em razão do declínio dos impérios coloniais, constituem formas diversas que revelam a forte presença e intervenção do Estado em boa parte do século XX.

De acordo com Sunkel (1999), três principais objetivos guiaram os países europeus afetados pelas duas grandes guerras na direção do Estado de Bem-Estar: o desejo de recuperar o vigor e a capacidade de expansão do sistema capitalista do século XIX; a necessidade de superar o problema do desemprego em massa; e, por fim, a busca por melhores condições sociais para a maioria da população, com o objetivo de tornar os regimes democráticos compatíveis com o capitalismo. Nesse sentido, o estabelecimento de economias mistas orientadas para o crescimento com pleno emprego e garantias sociais deu origem a um período bem-sucedido em alguns países da Europa²¹, conhecido como a “Era de Ouro” do capitalismo.

Ainda conforme Sunkel, essa conjuntura favorável fez desencadear em muitos países da América Latina um movimento em favor do desenvolvimento econômico, da industrialização e de políticas sociais que acompanhassem esse processo. Para citar um

²¹“Dessa maneira, verifica-se, segundo [diversos] analistas, uma opinião amplamente consensual entre ‘conservadores’ e ‘progressistas’ sobre a importância do *Welfare State* como fator impulsionador do capitalismo no período expansionista do pós-guerra”. (SOUZA, 1997).

exemplo do caso brasileiro, de acordo com Souza (1997), apesar das especificidades resultantes da adoção de um modelo de modernização por substituição de importações, o modelo de Estado nacional desenvolvimentista foi hegemônico. Segundo esse autor, no primeiro governo Vargas (1930-45), o Estado assumiu o papel de protagonista do desenvolvimento econômico e social em nome do interesse público. Daí em diante, foi iniciada a formação dos grandes monopólios estatais, das burocracias públicas e o impulso da industrialização-urbanização.

Retomando o modelo de Estado de Bem-Estar, Rohmann (2000), ao escrever sobre um dos principais teóricos dessa temática – Keynes –, lembra que a teoria keynesiana patrocinava a ideia de que o capitalismo deve ser preservado e fortalecido por meio de arranjos nas lacunas deixadas pelo mercado e na desigualdade criada pela concorrência irrestrita no livre-mercado, não esquecendo a proteção aos direitos individuais e à propriedade privada. A proposta keynesiana exigia, ainda, segunda a autora, direcionamento de gastos e tributações do Governo para aliviar os ciclos de crescimento súbito e subsequente falência das empresas. Defendia também a noção de que o fluxo contínuo de investimentos na economia aumentava o consumo e a produção, o que não acontecia apenas pela força do mercado. Em outras palavras, para Keynes, a economia necessitava da complementação de gastos do Governo, mesmo que isto fosse à custa de um deficit temporário no orçamento.

Não obstante toda a importância do Estado de Bem-Estar no revigoramento da vida econômica e social de muitos países no segundo pós-guerra, de acordo com Souza (1997), a alta carga de impostos que financiava as atividades do Estado começava a ameaçar a lucratividade do setor privado. Ao mesmo tempo, o mundo testemunhava o início da expansão das empresas transnacionais e de uma revolução tecnológica e financeira rumo ao que hoje se conhece por globalização. Para coroar esse quadro de transformação, explodia uma grave crise mundial, causada pelo vertiginoso aumento do preço do petróleo (1973). Diante desse quadro, que levou algumas décadas para se formar, começaram a crescer a pressão política em favor de uma redução e um desmantelamento do modelo de Estado posto, ocasião em que foi questionada sua capacidade de intervenção.

Sobre esse assunto, a análise de Souza (1997) vai no sentido de que os neoliberais debitaram a crise no Primeiro Mundo, a partir de meados dos anos de 1970, fundamentalmente às políticas do *Welfare State*, implementadas na maioria das

democracias ocidentais após a Segunda Guerra Mundial e exacerbadas nas décadas de 1950 e 1960. Com efeito, ainda de acordo com as observações desse autor, após trinta anos de crescimento, “a economia capitalista entrou, na década de 1970, na sua mais profunda crise histórica, parecendo haver um consenso entre correntes conservadoras e progressistas em relação ao seu caráter, que se tratou de uma crise do Estado”. (SOUZA, 1997, p. 2).

Nesse sentido, Sunkel (1999) afirma que a disseminação dessa crise por diversos países, associada à dificuldade de superá-la, ajudaram a criar as condições favoráveis ao posterior avanço de políticas baseadas na chamada “mínima” participação do Estado na economia e no mercado de trabalho, na maior abertura da economia, na livre circulação de capitais internacionais e na privatização de empresas estatais. Em outras palavras, o avanço destas políticas, caracterizadas como neoliberais, significava seguir no rumo da chamada “diminuição do Estado” e da defesa dos princípios econômicos do capitalismo. Um dos principais pensadores dessa filosofia econômica, que predominou em relação à teoria keynesiana e ao modelo de Bem-Estar, foi o economista da escola de Chicago Milton Friedman, tendo o seu livro *Capitalismo e liberdade* se tornado o principal veículo de defesa desses ideais.

Sunkel define o neoliberalismo não simplesmente como uma política econômica, mas também como uma política social e cultural que busca substituir o tipo de sociedade formada no segundo pós-guerra – pautada pelo difícil equilíbrio entre eficiência econômica e solidariedade social – por um tipo de sociedade que estimula a eficiência, a competitividade e o individualismo. Nesta razão que valoriza tudo o que é privado e estimula a concentração de riquezas, da renda e do poder, conclui o autor que tudo se tornou objeto de venda, ao mesmo tempo em que o interesse público desaparece ou fica gravemente enfraquecido.

Ainda segundo Sunkel, esta lógica se tornou evidente no final da década de 1970, quando uma onda de reformas estruturais na relação entre Estado, sociedade e mercado entrou na pauta de dois grandes países capitalistas. Norteadas pelo consenso neoliberal, mudanças expressivas com base na teoria do Estado mínimo tiveram destaque nos governos de Ronald Regan, nos Estados Unidos, e Margaret Thatcher, na Inglaterra. Estas mudanças, por sua vez orientadas pelas leis do capitalismo em escala mundial exerceram, segundo o autor, forte pressão para que uma série de outros países discutisse e realizasse reformas na estrutura do Estado e da administração pública.

Mais tarde, já no final da década de 1980, o desaparecimento da União Soviética (URSS) e a hegemonia dos Estados Unidos no cenário político econômico mundial influenciaram fortemente na tomada de decisões a uma série de outros países, contribuindo, desta forma, para que alguns destes se alinhassem aos ideais anglo-americanos. Segundo o pesquisador Jorge Wilhelm (1999), “a incapacidade de o regime soviético atender às modernas demandas sociais e acompanhar o desenvolvimento tecnológico”, além da dificuldade de “conduzir o processo de transformação da economia e de vida nacional, criaram uma quase anomia”, abrindo brechas por onde penetraram organizações criminosas e corruptoras, levando ao descrédito do Estado. Ainda segundo o autor, “o reconhecimento das deficiências do planejamento estatal na URSS” resultou na posição triunfal “dos que defendem as leis de mercado como forma única de garantir o desenvolvimento” e, em decorrência, passaram “os ideais socialistas de justiça e igualdade a ser considerados superados enquanto motores ideológicos”. (WILHEIM, 1999, p. 17-18).

Esta argumentação é corroborada pela também pesquisadora Lourdes Sola (1999), quando acentua que as reformas de Estado foram induzidas em grande parte por mudanças estruturais no cenário internacional e/ou mudanças significativas na estrutura econômica e política das democracias dominantes. Como exemplo dessas reformas, Mattos (2002) lembra que os altos escalões do Governo inglês exerceram pressão para que houvesse mudanças na organização e administração dos serviços públicos britânicos, resultando na modificação dos tradicionais modelos organizacionais da empresa pública e do então Ministério do Bem-Estar Social, com novas formas e culturas de organização. Segundo este autor, foram realizadas reformas que mudaram visivelmente o padrão do modelo pré-1979, entre as quais um grande programa de privatização na esfera da atividade econômica, com a desestatização de várias indústrias antes nacionalizadas. Segundo Ferlie; et al (1999), as ações sociais que continuaram sendo exercidas pelo Estado britânico passaram a ser orientadas com base em valores gerenciais e de mercado. Foram tomadas iniciativas para a criação de para-mercados no setor público. Com isso, as organizações verticais e hierarquizadas foram separadas em dois setores distintos, passando a ser as relações entre elas governadas por contrato e não mais com base na hierarquia. Para compensar a perda de terreno, o Estado britânico criou outras formas de regulamentação.

Retomando a questão da América Latina, fortemente influenciada por esse contexto, e que na década de 1980 estava no auge de uma de suas maiores crises político-econômicas, o Consenso de Washington²² propôs reformas para que os países dessa região retomassem a trilha do crescimento. Para isso, foi elaborada uma suposta lista com as seguintes prescrições: austeridade fiscal, elevação de impostos, juros altos para atrair investimentos estrangeiros e privatizações. “O mesmo sistema ideológico que orientou tais reformas acabou também por imprimir certa visão da crise” por que passavam os países da América Latina e a “impor a aceitação dos remédios sugeridos, ajudando a considerá-los como o único caminho a ser seguido”. (ENCONTRO COM MILTON SANTOS, 2007).

Diante dessa conjuntura, segundo Costilla (2008)²³, os anos de 1980 e 1990 foram, para a América Latina, um período fértil de proliferação de políticas neoliberais, caracterizadas desta forma por levarem a cabo processos de reforma na estrutura dos Estados ancorados na lógica do mercado e na “mínima” presença estatal na provisão de bens e serviços. Esta política foi responsável pela desestatização de grandes empresas em alguns dos mais importantes setores da economia latino-americana e pela privatização de serviços essenciais, a exemplo da água e da energia elétrica.

De acordo com o documentário de Tandler (Encontro com Milton Santos, 2007), como reflexo e exemplo dessa política, o Governo boliviano, pressionado pelo FMI e pelo Banco Mundial privatizou, no ano 2000, a água potável na região de Cochabamba. A resposta popular explodiu em rebeliões comandadas por movimentos sociais autônomos. Além disso, a reação violenta do governo causou a morte de um jovem e comoveu o País. Em seguida, a pressão popular obrigou a “desprivatização” da água e a expulsão da empresa multinacional Bechtel. Já na luta pelo controle do gás e do petróleo bolivianos, cerca de 70 pessoas morreram entre setembro e dezembro daquele ano. A nacionalização e industrialização dos hidrocarbonetos vieram a ocorrer em 2003. Ainda segundo o documentário, no Equador, os programas de privatizações e extinção de serviços públicos intensificaram a crise no País e enfrentaram a resistência do

²² Nascida em reunião organizada pelo Instituto Internacional de Economia, em 1989, na cidade de Washington, ocasião em que foi defendida a tese de que a intervenção estatal era negativa para o funcionamento da economia, devendo o Estado estar presente apenas em atividades essenciais. A respeito ver ENCONTRO COM MILTON SANTOS (2007).

²³ COSTILLA, Lucio Oliver. Palestra: Estado e políticas públicas na América Latina: desafios contemporâneos. V Seminário RUPAL (Rede de Pesquisadores sobre a América Latina): “Poder e políticas públicas para a América Latina”. Fortaleza, 2008.

movimento indígena *Pachacuche*. A instabilidade interna e a “dolarização” da economia, em janeiro de 2000, levaram, ainda, à queda do Presidente da República.

No Brasil, durante o período que Almeida denomina fase legislativa (1999) das privatizações, ocorreram protestos isolados organizados por partidos de esquerda, trabalhadores das empresas estatais e pelos sindicatos filiados à Central Única dos Trabalhadores – CUT. Segundo Almeida (1999), foram adotadas duas estratégias para bloquear os leilões de privatização: manifestações de rua nas imediações do edifício da Bolsa de Valores onde aconteciam as vendas das estatais e ações judiciais. Não obstante a demonstração de descontentamento, a primeira estratégia não logrou êxito algum. Já a segunda conseguiu algum resultado inicial, retardando ou mesmo interrompendo alguns leilões de privatização por meio de recursos judiciais apresentados a diferentes tribunais regionais do País, porém, nenhuma venda foi anulada, afirma a autora.

De acordo com um dos críticos mais ferrenhos das privatizações no Brasil, o jornalista Aloísio Biondi (1999), a sociedade foi convencida pelo governo, com a ajuda de alguns meios de comunicação, de que a venda das estatais elétricas era um bom negócio para o País. Em seu trabalho jornalístico, Aloísio Biondi destaca que os argumentos utilizados pelo governo Fernando Henrique Cardoso foram principalmente de que a privatização atrairia dólares que possibilitariam a redução das dívidas externa e interna. E, com a suposta concorrência e maior eficiência das empresas privadas, o consumidor se beneficiaria com tarifas mais baixas. Ainda de acordo com o jornalista, ao mesmo tempo em que se fazia uma intensa campanha contra as estatais nos meios de comunicação, outros argumentos usados para justificar as vendas das estatais eram de que as empresas davam prejuízos e a privatização seria o caminho para a concorrência e para a melhoria da qualidade dos serviços.

Apesar de não ter sido um trabalho realizado com base em princípios científicos, o levantamento feito pelo Jornalista levanta questões importantes e que requerem aprofundamento. Ao afirmar que as privatizações revelaram uma realidade diferente das promessas apresentadas à sociedade, Biondi apresenta informações como a de que, desde o final dos anos 1960, o Governo frequentemente usou as estatais para frear a inflação ou beneficiar setores considerados estratégicos para o País. Além disso, o congelamento dos preços da energia elétrica foi responsável por baixos lucros ou mesmo por prejuízos apresentados por algumas estatais, que passaram a acumular dívidas ao longo dos anos, sobre as quais incidiram juros. Afirma ainda que, quando

vieram as privatizações, essas dívidas foram assumidas pelo Governo, aumentando assim a dívida interna do País. Ao mesmo tempo, em menor grau, empresas multinacionais e/ou brasileiras tomaram empréstimos fora do País para obter o dinheiro necessário ao fechamento dos negócios, o que, por sua vez, contribuiu para o aumento também da dívida externa. Além disso, o autor enfatiza que empréstimos a grupos nacionais e estrangeiros para a compra das estatais foram concedidos também pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES por meio do decreto presidencial de 24 de maio de 1997, além do que, antes das privatizações, aumentos nas tarifas de energia elétrica criaram um ambiente atrativo aos investidores.

Retomando a discussão teórica em torno do papel que deve ter o Estado, em consonância com as críticas às reformas pró-mercado, de acordo com o economista chefe do Banco Mundial entre 1997 e 2000 e Prêmio Nobel de Economia, Joseph Stiglitz²⁴, o receituário violento imposto pelo Consenso de Washington não surgiu de análise econômica, mas de atitude ideológica. Segundo o economista, o conjunto de reformas imposto por este Consenso não foi necessário nem suficiente para o crescimento, para citar o exemplo de países como a Bolívia, que seguiu seus mandamentos e não cresceu, e de países como a China, que não seguiu e cresceu.

Apesar das críticas, esta posição ideológica continua influenciando os Estados e propondo novas privatizações. Dados e imagens importantes do documentário de Tendler (2007) dão conta de que o Terceiro Fórum Mundial da Água, realizado em março de 2003 na cidade de Kioto, por exemplo, tinha na pauta de debates o tema da privatização dos recursos hídricos. Na mesa, presidentes de multinacionais da água, ministros de relações exteriores, representantes de movimentos populares em defesa da água pública e gratuita e o diretor administrativo do Banco Mundial discutiram o futuro da água. De um lado, aqueles que a veem como um bem econômico para ser negociado no mercado de ações. Do outro, o movimento que a define como um bem comum global que deve ser conservado por todos os governos.

Portanto, essa nova configuração do capitalismo, que determina onde, quando e como serão realizados os investimentos pelo mundo, também influencia fortemente a organização dos Estados e a reforma das suas instituições, exigindo garantias de segurança aos investidores e contribuindo para a reprodução do “círculo virtuoso” do capital.

²⁴ Ver documentário Encontro com Milton Santos, 2007, de Silvio Tendler.

1.2 Reforma e redesenho do Estado brasileiro: a organização de um novo modelo de regulação

Nesta conjuntura global do capitalismo, o Estado assume novas formas num movimento de adequação à lógica do mercado, deixando de lado a função de provedor e assumindo a de regulador de bens e serviços públicos, o que Majone (2006) chama de transição do Estado positivo para o Estado regulador. Esse conceito de Estado regulador, originalmente relacionado à atuação direta dos governos como forma de controle sobre diversos setores da economia, ganhou novo sentido no Brasil com a criação de agências reguladoras destinadas especificamente a regular alguns desses setores da economia em função da sua privatização.

A atividade desses órgãos reguladores demanda, por sua vez, a institucionalização de marco regulatório por meio do qual são definidas as regras que orientam o jogo regulatório. Como expresso anteriormente, no Brasil essa nova forma de atuação foi possível em razão da reforma do Estado e da administração pública empreendida na segunda metade dos anos de 1990.

Abu-El-Haj (2005) atenta para a importância da distinção entre reforma do Estado e reforma da administração pública. Conforme explica o autor, a primeira descreveria mudanças na estrutura, posição e forma de intervenção do Estado na sociedade, enfocando ideologias, forças políticas e legitimidade. Por sua vez, reformar a administração pública, na concepção do autor, representa uma revisão dos mecanismos administrativos e técnicos adotados para viabilizar a intervenção pública. Adiante será comentado sobre esses dois procedimentos de reforma no Brasil.

Diante do arcabouço teórico propugnado por correntes conflitantes em torno da definição do modelo de atuação do Estado, visto na primeira parte deste capítulo, como conceber um Estado regulador de significativos setores da economia, considerando que esta é uma ação que requer instituições fortes e atuantes ao mesmo tempo em que esta forma de Estado é definida por alguns críticos do neoliberalismo como reduzida e de fraca atuação?

Conforme Cardoso (1997), os “processos de reforma do Estado no Brasil” são coerentes com os novos paradigmas político-ideológicos vigentes nos grandes estados ocidentais; e, de acordo com esses paradigmas, é inevitável o reconhecimento do mercado como agente alocador de recursos. De acordo com o autor, essa “nova temática

não é 'nossa'", mas sim "ela tem a ver com as consequências da internacionalização da produção, com a pressão avassaladora dos mercados competitivos, mas também com a crise fiscal do estado contemporâneo e, principalmente, com uma mudança profunda quanto aos meios e quanto aos agentes das garantias sociais que são indispensáveis para o funcionamento das sociedades modernas". (CARDOSO, 1997, p. 7).

Criticado muitas vezes por adotar, na qualidade de Presidente da República, políticas de reforma do Estado ditas neoliberais, Cardoso contra-argumenta que, por motivos de luta político-ideológica, assim como por pouca informação, muita gente quer confundir ou confunde esta nova atitude com o antigo 'neoliberalismo'. Segundo ele, ao contrário disso, a referida reforma trataria da reconstrução do Estado para que este fosse capaz de atender aos anseios de solidariedade e de novas formas de atuação, sem nunca pretender a minimização do Estado e da ação dos governos (idem, p. 7).

Ainda sobre a reforma, Cardoso (1997) define inicialmente o Estado brasileiro como resultado híbrido de tendências heterogêneas, procedente da confluência de, no mínimo, três situações e racionalizações distintas: a da era Vargas, a da constituição de 1946 e a do período burocrático-autoritário dos governos militares. Segundo justifica o autor, com este quadro e sem a reforma em questão, o Estado brasileiro tinha dificuldades para ajustar-se à homogeneização dos mercados e à necessidade de dar respostas, nos planos social e político, à generalização dos benefícios sociais e à atenção da cidadania.

Em meio à necessidade de manutenção da estabilidade econômica, do equilíbrio orçamentário e de mecanismos de transparência das contas públicas, o movimento de reforma, segundo Cardoso, teve início com o Plano Real, ainda no governo Itamar Franco, e com a renegociação das dívidas interna e externa, ao mesmo tempo em que se realizou um controle mais adequado dos gastos públicos. Associado a isto e com a justificativa de "racionalização da gestão e seu desentranhamento do jogo clientelístico e partidário", tornaram-se parte importante da reforma do Estado a "flexibilização dos monopólios, a concessão de serviços públicos à iniciativa privada e as privatizações. (...) com isso, o Estado começou a recuperar condições para atuar em consonância com os desafios já referidos", conclui o autor (idem, 1997. p. 9).

Sobre estas últimas inovações relativas às ações do Governo nos setores de infraestrutura e de serviços públicos, as burocracias ministeriais foram substituídas por agências reguladoras constituídas que, segundo Cardoso, deveriam atuar em nome do

interesse público e dos consumidores, controlar a seriedade, a eficiência e a universalização dos serviços. Sobre esse assunto, Cardoso chega à conclusão de que, ao privatizar e dar concessões de serviços públicos, o Estado, já não sob a forma de burocracia, mas com novos personagens, continua presente em sua função social e reguladora.

Nessa perspectiva, para o autor, as mudanças caminharão no sentido contrário à centralização e à ineficiência do setor público. Além disso, a reforma do Estado previa uma reforma no modelo da gestão burocrática para a gestão gerencial²⁵, o que implicou o treinamento e a quebra da estabilidade dos servidores e em critérios com base no desempenho, dentre outros não menos importantes.

Sobre a problemática em torno da intensidade do poder do Estado, adota-se a conceituação de Santos (1999), quando ressalta que o Estado fraco que emerge do Consenso de Washington só é fraco no nível das estratégias de hegemonia e de confiança. Para Santos, no nível da estratégia de acumulação, é mais forte do que nunca, na medida em que passa a competir ao Estado gerir e legitimar, no espaço nacional, as exigências do capitalismo global. O autor explica que não se trata de um regresso ao princípio do mercado, mas de uma nova articulação, mais direta e íntima, entre o princípio do Estado e o do mercado, em que a fraqueza do Estado foi fruto de um processo político muito preciso destinado a construir um outro Estado forte, cuja força estivesse mais finamente sintonizada com as exigências políticas do capitalismo global.

Um claro indício dessa afirmação é a crise financeira do capitalismo global, deflagrada em setembro de 2008, que inicialmente demandou ações coordenadas dos Estados americano e europeus para evitar um colapso geral da economia ao injetar centenas de bilhões de dólares nas suas fragilizadas instituições financeiras²⁶. A crise se espalhou rapidamente pelo mundo e alguns países se viram obrigados a nacionalizar

²⁵ “A partir de 1995, entretanto, o país voltou à fronteira mundial das reformas administrativas, quando o novo presidente aprovou e decidiu implementar o Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado, que visa estabelecer no país uma “administração pública gerencial” de caráter social-democrático. Gerencial porque busca inspiração na administração das empresas privadas, cujo desenvolvimento teórico e prático foi imenso neste século. Social-democrático, (a) porque afirma o caráter específico da administração pública, que não pode ser reduzida à administração de empresas; (b) porque reafirma o papel estratégico de uma burocracia profissional e procura fortalecê-la ao mesmo tempo que propõe mudar seus métodos de gestão e principalmente as instituições em que opera; (c) porque combina o controle por resultados e o controle por competição administrada, desenvolvidos na área privada, a mecanismos de controle social inspirados na democracia participativa direta; (d) porque estabelece como prioridade a introdução de sistemas descentralizados e técnicas de gestão moderna na área social, aumentando sua eficiência”. (BRESSER PEREIRA, 1997).

²⁶ À beira da recessão mundial. Causa Operária online – Economia. Disponível em www.pco.org.br.

bancos privados, além de outras instituições, numa clara demonstração de que o mercado não prescinde da mão forte do Estado para se manter vivo, além do fato de que este está em plena sintonia com aquele.

Dito isto, fica mais clara a asserção de Majone (2006), quando assinala que junto com a privatização, a liberalização e a reforma dos programas de bem-estar, a chamada “desregulação”, é geralmente considerada uma das principais características do Estado regulador. De acordo com o autor, “desregulação” é o desmantelamento ou a radical transformação dos métodos tradicionais de regulação e de controle ocorrida sob pressão de potentes forças tecnológicas, econômicas e ideológicas. Majone alerta, contudo, para o fato de que o termo é enganador e o que se observa na prática – indo ao encontro de Santos – não é um desmantelamento de toda a regulação governamental – no sentido original do termo –, uma volta ao *laissez faire*, mas uma combinação de “desregulação” e nova regulação, possivelmente em um nível diferente de governança.

Expresso de modo mais estrito, no Brasil este movimento de “desregulação” e regulação está diretamente ligado à ideia de descentralização das atividades de governo em dois níveis distintos: no plano da execução dos serviços públicos, por meio da privatização, e, ao mesmo tempo, no nível do “controle” e da fiscalização dos mercados, mediante a criação e delegação de poderes a agências reguladoras independentes.

A descentralização da regulação governamental para agências técnicas pode ter sido responsável por algumas mudanças positivas, se analisada sob a perspectiva de que, no Brasil, muitos órgãos da administração direta responsáveis por essa atividade sofriam com velhas intervenções políticas interessadas. Na atual configuração, as ações levadas a cabo nos setores regulados devem ocorrer respeitando as leis e normas estabelecidas por meio do processo reformador que alterou o modelo de atuação do Estado.

Noutra perspectiva, Przeworski (1999) alerta para a noção de que, apesar de necessária, a delegação também traz problemas, uma vez que os objetivos da burocracia não precisam ser necessariamente os mesmos dos cidadãos ou dos políticos que os representam. Segundo ele, os burocratas podem simplesmente maximizar sua autonomia ou assegurar os seus empregos, prestar favores clientelísticos, negligenciar o seu trabalho ou ainda enriquecer a expensas do público. Acrescenta que eles possuem informações privadas em relação aos benefícios e custos de suas ações e, além disso, eles, os burocratas, desenvolvem ações que não podem ser diretamente observadas, mas

apenas inferidas com base nos seus resultados ou monitoradas a um elevado custo. Dessa forma, para o autor, a delegação invariavelmente proporciona um aumento dos custos de operacionalidade.

Uma vez criados e legitimados os dispositivos legais e descentralizadas as devidas funções originalmente estatais – em outras palavras, uma vez realizadas as reformas na estrutura do Estado e da administração –, uma “nova” forma de governança, à qual se fez referência no início deste capítulo, se instaura e produz outras relações e efeitos sobre os quais este trabalho se debruça. Algumas dessas relações são produto da nova dinâmica que a reforma do Estado produziu no cenário do consumo de energia elétrica. Com a mudança de pelo menos um dos agentes, em que empresas privadas substituem antigas estatais, novas relações aparecem como consequência natural desse processo de mudança e estas podem ser evidenciadas e caracterizadas com o surgimento de um campo de conflitos mais intenso – a referência especificamente é à relação entre concessionárias de energia e consumidores – na medida em que o lucro, como resultado, em certa medida se sobrepõe ao interesse público. Este campo de conflitos a que se reporta pode ser mais facilmente observado com a criação de novos espaços de participação e reclamação dos diversos segmentos envolvidos na dinâmica posta, a exemplo das agências reguladoras.

Admitindo-se isto, vale destacar as mudanças trazidas por esta nova forma de atuação no bojo da relação do Estado – por meio das agências reguladoras do setor elétrico – com a sociedade, corporificada nos consumidores do setor regulado, e o mercado. No que diz respeito a este aspecto, considerando que seja assegurado o direito de participação dos cidadãos nos instrumentos participativos propostos pelo modelo de regulação por agências reguladoras, vale discutir brevemente os fundamentos dessa participação.

Carvalho (1998) argumenta que os anos de 1990 foram testemunho de uma generalização do discurso da participação. Nesse contexto, tanto no âmbito da sociedade como no do Estado, comumente são reivindicados e apoiados a participação social, a democracia participativa, o controle social sobre o Estado e a realização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil. A autora atenta, porém, para o fato de que participação, democracia, controle social, parceria, não representam conceitos com igual significado para os diversos atores e tem, para cada um deles, uma elaboração histórica diferente.

Sobre a participação, em seu trabalho intitulado “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”, Dagnino (2004) considera que a construção democrática no Brasil ocorre sob um dilema cujas raízes estão na existência de uma confluência perversa entre dois processos distintos. De um lado, um alargamento da democracia, expresso na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas, especialmente após a Constituição de 1988. Do outro lado, a eleição de Collor em 1989 instaurou, como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, um projeto de Estado mínimo que se isentou progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, mediante o encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. Este projeto constituiu o “núcleo duro do processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington”. (DAGNINO, 2004, p. 96).

Segundo a autora, a perversidade está no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva:

Essa identidade de propósitos, no que toca à participação da sociedade civil, é evidentemente aparente. Mas essa aparência é sólida e cuidadosamente construída através da utilização de referências comuns, que tornam seu deciframento uma tarefa difícil, especialmente para os atores da sociedade civil envolvidos, a cuja participação se apela tão veementemente e em termos tão familiares e sedutores”. (...) nesse sentido, a coincidência na exigência de uma sociedade civil ativa e propositiva, que estes dois projetos antagônicos apresentam, é, de fato, emblemática de uma série de outras “coincidências” no nível do discurso, referências comuns que, examinadas com cuidado, escondem distinções e divergências fundamentais. Assim, o que essa “confluência perversa” determina é um obscurecimento dessas distinções e divergências, por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa. (DAGNINO, 2004, pp. 97-99).

Com isso, Dagnino quer dizer que a idéia de participação nesse projeto de “Estado mínimo”²⁷ é muito mais no sentido de assumir funções e responsabilidades

²⁷ “O papel das chamadas “organizações sociais”, a denominação utilizada na Reforma Administrativa do Estado, implementada pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira a partir de 1995, para designar a forma de participação da sociedade civil nas políticas públicas, instituída pela Constituição de 1988, se reduz àquela função e é claramente excluído dos poderes de decisão, reservados ao chamado “núcleo estratégico” do Estado (BRESSER PEREIRA, 1996)”. (DAGNINO, 2004, pp. 102-103).

restritas à implementação e execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados como deveres do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas.

Ainda sobre o problema que envolve a participação, Przeworski (1999) acentua que numa sociedade com alto padrão de desigualdade talvez nenhuma instituição estatal possa fazer respeitar suas leis de forma universal, mesmo na presença de mecanismos institucionais verticais e/ou horizontais bem desenhados e estruturados. Assim, a reforma das instituições estatais, mesmo se amplamente concebida, como no caso brasileiro, não somente em termos administrativos como também em matéria política, pode não ser suficiente para superar as desigualdades políticas na presença de grandes desigualdades econômicas e sociais. Este assunto que envolve os mecanismos de participação será abordado em detalhes no capítulo terceiro.

Dessa forma, parafraseando Oliveira (1999), vale lembrar que essa nova função reguladora do Estado se torna necessária na medida em que o País é inserido na dinâmica do capitalismo global e em que se adota como prioridade a privatização de setores estratégicos. As agências reguladoras tornam-se, com isso, parte integrante desse projeto. O projeto que prevê a privatização de bens e serviços públicos em massa e a institucionalização do modelo de regulação existente, contudo, nada mais é do que a consequência de uma mudança estrutural em que predomina uma racionalidade instrumental que tem como finalidade mais fundamental o lucro e que vem a dominar a racionalidade de valores.

1.3 Mudanças no setor elétrico como parte da Reforma do Estado no Brasil

Dados importantes da publicação BNDES 50 anos (2002)²⁸ revelam que a experiência do Brasil na área de energia elétrica remonta ao final do século XIX, quando em 1879 foi inaugurado o serviço permanente de iluminação elétrica na estação central da ferrovia Dom Pedro II (Central do Brasil). Somente com o aporte de capital estrangeiro, porém, com a instalação da empresa canadense São Paulo Tramway, Light and Power Company (1899), e em seguida da empresa Rio de Janeiro Tramway, Light

²⁸ BNDES 50 anos (2002) – O setor elétrico. Antônio Claret S. Gomes; Carlos David G. Abarca; Elíada Antonieta S. T. Faria; Heloísa Helena de O. Fernandes.

and Power Company (1904), é que surgiu alguma regulamentação²⁹ (1903). Esta regulamentação autorizou o Governo Federal, de forma genérica, a promover, por via administrativa ou concessão, o aproveitamento da energia hidráulica para fins de serviços públicos. É importante comentar que, antes dessa regulamentação, e mesmo depois dela, em virtude da sua ineficácia, os contratos dessas empresas de energia eram firmados e regulamentados pelos governos estaduais e municipais.

De acordo com o documento, com o esgotamento do modelo agroexportador, evidenciado pela crise de 1929, e a redefinição do papel do Estado rumo à diversificação da estrutura produtiva, o intervencionismo do Estado se refletiu no aumento do poder de regulamentação sobre os serviços públicos, quando foram esboçadas medidas de ordenação institucional das atividades de produção e distribuição de energia elétrica. Em 1934, o Decreto nº 24.643 formalizou o arcabouço regulatório no setor de águas e energia elétrica com o Código das Águas. A exploração da energia hidráulica e a transmissão e distribuição ficaram submetidas ao Instituto das Concessões e Autorizações.

Ainda segundo o mesmo documento, nesse período inicia-se a transformação da estrutura produtiva e da sociedade brasileira. De um país predominantemente agrário, tendo o café como o seu principal produto, o Brasil deu um salto na industrialização e na urbanização da sua população, impulsionado pelo modelo de Estado intervencionista inaugurado por Vargas. No primeiro momento, a administração pública se aproximou do modelo clássico racional-legal, influenciado, dentre outros, pela teoria clássica da administração pública, de Weber³⁰, com a criação do Departamento Administrativo do Setor Público – DASP e a formalização do Estado racional-burocrático (1938-1945).

Vale destacar o fato de que, entre a segunda metade da década de 1940 e a primeira metade dos anos de 1950, estudos realizados pelo Plano Salte, pela Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos e pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos diagnosticaram a necessidade de desenvolvimento do setor elétrico³¹.

²⁹ Lei nº 1.145/1903 e Decreto nº 5.704/1904. Esta regulamentação destinava-se ao fornecimento de serviços públicos federais.

³⁰ De acordo com Abu-El-Haj, da obra de Weber foram derivados os princípios gerais definidores do tipo ideal da administração pública racional-legal que, em outras palavras, implicava na existência de instituições gerenciadas por uma burocracia, seguindo critérios baseados na hierarquização e na racionalização de funções, dentre outros critérios importantes que não são foco deste trabalho (Abu-El-Haj, 2005. p. 37).

³¹ Sobre estes assuntos ver Malan et El (1980) – Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939/52) – e Wahrlich (1983) – Reforma Administrativa na Era Vargas..

Nessa perspectiva, além da definição das atribuições regulatórias pelo Código de Águas, a partir de 1945³², o governo Vargas, orientado por inspirações nacionalistas, resolveu ampliar o papel do Estado no setor com investimentos diretos na produção de energia, num contexto em que esta atividade assumia um papel cada vez mais estratégico para o desenvolvimento econômico do País.

Segundo Abu-El-Haj (2005), a criação de grandes monopólios, como a Petrobrás, e de indústrias de base que alavancassem o desenvolvimento, como a Companhia Siderúrgica Nacional, foram alguns dos mais importantes feitos nesse período rumo à industrialização e à urbanização da sociedade brasileira. Com a instalação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, em dezembro de 1950, foi adotada formalmente uma posição de inclinação desenvolvimentista quanto ao futuro do Estado e da economia nacional. Este autor acentua que a liderança da transição de uma sociedade agrária para a industrial atribuída ao Estado pelo ideal desenvolvimentista estava pautada em investimentos públicos diretos em empreendimentos econômicos e sociais e na formulação de uma política industrial de integração dos setores industriais. Para isto, conclui-se que o setor de energia elétrica foi um dos que mais necessitavam de apoio para a expansão do mercado interno.

Ainda de acordo com Abu-El-Haj, essas medidas tiveram continuidade e foram fortemente expandidas no governo Juscelino Kubitschek, com o Plano de Metas (1956-1961), quando o Estado privilegiou sua participação em funções produtivas. Um bom exemplo dessa expansão foi a criação da Eletrobrás em 1962. Ainda nesse ano, decidiu-se pela nacionalização de empresas do setor elétrico, quando foi criada a Comissão de Nacionalização das Empresas Concessionárias de Serviços Públicos – CONESP. A estratégia desenvolvimentista no governo JK, para o autor, foi norteadada por dois objetivos centrais: a substituição de importações e a melhoria da infraestrutura. As metas de expansão da infraestrutura definidas no Plano de Metas do Governo focalizaram cinco gargalos, entre eles a energia elétrica, que necessitava de políticas setoriais que alcançassem as metas sugeridas pelos relatórios da Comissão Brasil-Estados Unidos e do grupo BNDE³³ - CEPAL³⁴.

³² Nesse ano surgia a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) por meio do Decreto-Lei 8.031.

³³ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.

³⁴ Comissão de Estudos para a América Latina.

Abu-El-Haj enfatiza que durante o governo de João Goulart, em meio ao clima de realização de reformas de base – administrativa, cambial, bancária, fundiária, de nacionalização de empresas concessionárias, de reformulação da política de comércio exterior, de planejamento econômico e social e de regulamentação do capital internacional –, algumas delas influenciadas por Celso Furtado, foi derrubada a democracia no Brasil e foram instaurados governos militares que comandaram o país durante 20 anos (1964-1984).

Nesse período, de acordo com Abu-El-Haj, uma reforma do Estado de caráter empresarial e gestão descentralizada³⁵, lançada em 25 de fevereiro de 1967, por meio do Decreto-Lei 200, modificou substancialmente a estrutura institucional do Governo Federal, separando-a em quatro segmentos distintos: administração direta, autarquias e fundações, empresas de economia mista e empresas públicas. A primeira se tratava da Presidência da República e dos ministérios. A segunda, das entidades governamentais responsáveis pelas atividades típicas do setor público. As empresas de economia mista representavam uma inovação, na medida em que esta organização assumiu um caráter empresarial em que as ações com direito a voto pertenciam, em sua maioria, à União. Já as empresas públicas eram entidades criadas pelo Governo para desempenhar atividades de natureza empresarial. Diferentemente das empresas de economia mista, estas eram vinculadas à administração direta, ou seja, aos ministérios.

Essa descentralização, segundo o autor, permitiu a delegação de competências e a dotação orçamentária específica, além do que, às empresas estatais foram garantidas condições de financiamento idênticas às do setor privado, incluindo a captação de financiamento internacional. Abu-El-Haj acentua que os motivos que explicam a adoção dessa reforma de caráter empresarial são três: identificação ideológica com a economia de mercado durante a guerra fria, a exigência de uma nova sistemática de controle administrativo motivada pelo grande crescimento do número de instituições e de empresas públicas na década de 1950 e, por fim, que a flexibilização e o gerenciamento privado das empresas públicas vislumbravam a captação de recursos externos e a possibilidade de realizar fusões entre empresas estatais, nacionais e multinacionais. Ainda segundo o autor, quatro grandes conglomerados industriais faziam parte dessa

³⁵ As atividades de governo foram divididas em duas – direção e execução – a primeira relacionada as ações de planejamento, supervisão e controle e a segunda ao fornecimento de serviços.

estratégia: Petróleo – Petrobrás (1953), Energia – Eletrobrás (1962), Telecomunicações – Telebrás (1972) e Siderurgia – Siderbrás (1973).

Apesar dessa estratégia, com a crise internacional do petróleo (1974) e a instabilidade política causada pelo avanço da oposição em relação ao regime de excessão que dirigia o País, diz o autor que a reforma de 1967 foi fortemente atingida, provocando o recuo das reformas de caráter empresarial e descentralizador. Foram criados, para coordenar o setor econômico estatal, o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), em 1974, e a Secretaria Especial de Empresas Estatais (SEST)³⁶, em 1979. Com o fracasso dessas medidas, o modelo empresarial de Estado, definido pelo Decreto-Lei 200, foi abandonado em troca do retorno à centralização na forma da gestão do Estado. Sobre esta mudança, Abu-El-Haj explica que

A nova guinada representou um golpe fatal para o setor público. Em 1979, acelerou-se uma tendência detectada a partir de 1976, quando os preços das utilidades públicas começaram a ter um reajuste inferior à inflação. Por exemplo: por volta de 1980, os preços da energia, telecomunicações e aço estavam valendo, em média, 65% dos preços de 1975. O efeito imediato foi uma queda de 30% dos investimentos das estatais, recuando de 4,66% do PIB, em 1975, para 1,66%, em 1989. Essa política se revelou desastrosa. A dívida externa cresceu vertiginosamente, a inflação passou de um fato preocupante para uma crise severa e as contas públicas entraram em plena desorganização (Abu-El-Haj, 2005. p. 45 apud Abu-El-Haj, 1991).

Nesse sentido, pode-se inferir, de acordo com o referido autor, que a política de centralização e correção de tarifas abaixo da inflação, praticada a partir de 1976 e acelerada com a criação da SEST, multiplicou as dívidas do setor público e provocou feitos desastrosos com uso político das empresas públicas, como desgaste da infraestrutura, surto inflacionário e recuo geral da economia e das contas públicas.

Antes disso, uma série de acontecimentos marcou o início do declínio do setor público estatal de energia elétrica no Brasil, começando em 1974, com o Decreto-Lei nº 1.383, que instituiu a equalização tarifária. Segundo estudo do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE³⁷ (2007), essa estrutura tarifária levou em conta o custo do serviço e previu que o valor da tarifa paga

³⁶ De acordo com Amaral Filho, a SEST “passou a cadastrar, criar bancos de dados e indicadores de desempenho para as empresas estatais. Além disso, a SEST passou a ter a função de controladora coordenadora [das empresas estatais], acompanhando, por exemplo, seus níveis de investimento e endividamento, além da dimensão dos gastos com pessoal”. (2005).

³⁷ “As tarifas de energia elétrica no Brasil: Sistemática de correção e evolução dos valores”. Nota técnica nº 58, dezembro de 2007.

pelos consumidores fosse capaz de cobrir os custos com geração, transmissão e distribuição da energia elétrica, garantindo uma taxa de remuneração para as empresas entre 10% e 12% ao ano, tendo como objetivos a adequada sustentação financeira das concessionárias e o afastamento da possibilidade de produzir lucros excessivos.

Considerando as diferenças regionais, de acordo com o DIEESE, o mecanismo da equalização tarifária³⁸ estabelecia um valor único da tarifa por classe de consumo em todas as regiões do País. Com essa política, foi possível que consumidores situados em regiões menos desenvolvidas e distantes dos centros de geração, como a região Norte, por exemplo, tivessem os custos associados ao fornecimento de energia equiparados aos dos consumidores situados nas regiões Sul e Sudeste, onde estavam concentradas as grandes hidrelétricas. De acordo com o documento, além da equalização tarifária, os consumidores residenciais usufruíam de desconto na conta de energia que, apesar de estendido a todas as classes sociais, beneficiava todos aqueles de baixa renda ou mesmo sem renda alguma.

Ainda com relação ao mecanismo da equalização tarifária, de acordo com dados do BNDES 50 anos, as insuficiências ou os excessos de remuneração de cada concessionária ocasionadas por esta estrutura tarifária eram compensadas por meio da prestação de contas que ocorria anualmente, chamada de Conta de Resultados a Compensar (CRC), de modo que nenhuma empresa fosse prejudicada. Ocorre que, em 1977, o equilíbrio dessas contas foi comprometido pelo Decreto nº 83.940/79, em que o ato de fixação ou de reajustamento de qualquer preço ou tarifa por entidades da administração federal, mesmo que isto tivesse sido decorrente de lei, teria que ser submetido à aprovação prévia do ministro de Estado, chefe da Secretaria de Planejamento.

Além disso, segundo Ferreira (2000), com a possibilidade de captar recursos no Exterior e cada vez mais dependentes desse tipo de financiamento, em razão da política do BNDES de redirecionamento dos financiamentos para o setor privado, o setor elétrico foi utilizado para captar recursos para outras áreas. Soma-se a isto o fim da

³⁸ Observa-se que a centralidade e a coordenação das atividades pelo Estado permitiram que, no aspecto relacionado ao preço de energia, as regiões menos favorecidas do País tivessem condições mais justas de se desenvolver e de diminuir as diferenças com relação aos grandes centros. A prática desta política permitiu ainda às empresas estatais o equilíbrio econômico-financeiro necessário ao bom funcionamento do setor naquele momento, quando atingiu o seu auge num contexto econômico favorável, seguindo uma política tarifária que refletia os custos do serviço e as necessidades de expansão do setor sem causar fortes impactos no custo de vida da população.

Reserva Global de Garantia – RGG, pelo Decreto-Lei nº 1.849/81, uma espécie de fundo formado pelos recursos das empresas superavitárias do regime de equalização; o acúmulo de débitos crescentes na CRC (US\$ 7 bilhões em 1987); e a extinção, pela CF de 1988, do Imposto Único Sobre Energia Elétrica – IUEE, criado em 1954 pela Lei nº 2.308, elevando de 6% para 40% a alíquota do imposto das empresas de energia elétrica, o que aprofundou ainda mais a crise no setor público estatal. Com isso, conclui-se, com base no autor, que as concessionárias estaduais de energia elétrica não puderam cumprir seus compromissos comerciais com as supridoras de energia do grupo Eletrobrás, utilizando-se do argumento de que o Governo Federal, ao fixar as tarifas, não garantia a remuneração das empresas distribuidoras.

Este conjunto de dificuldades e de acúmulo de dívidas foi responsável, segundo o BNDES 50 anos, pela mais profunda crise institucional já experimentada pelo setor elétrico, ocasionando a falência do modelo de financiamento do setor. Em seguida, na tentativa de encontrar medidas capazes de superar a crise³⁹, foi aprovada, em 1993, a Lei nº 8.631, que trouxe profundas modificações⁴⁰ nas regras de funcionamento, a exemplo da desqualificação tarifária, do uso dos saldos da CRC para quitar dívidas de suprimento de energia e a elevação das tarifas que, aliada ao sucesso do Plano Real, ajudou na restauração do equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias. Posteriormente, ainda segundo o documento, a Lei nº 9.074/95 estabeleceu os fundamentos do que foi o novo modelo do setor elétrico, assentado na criação de um mercado competitivo de energia.

Quanto a essas modificações, retomando o estudo realizado pelo DIEESE, quando da conversão do cruzeiro/real para a URV⁴¹, em 1994, houve de certo modo um realinhamento dos valores das tarifas até o ano seguinte, quando o Ministério da Fazenda autorizou o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DENAEE⁴² a homologar os reajustes requeridos pelas empresas do setor. Na ocasião, os reajustes foram diferenciados por empresa e todos os grupos tarifários tiveram o mesmo reajuste,

³⁹ Outro fator que aprofundou a crise financeira no setor elétrico foi a importância dada à questão ambiental nos anos de 1980, com a promulgação de leis que obrigavam a realização de estudos de impactos ambientais nos casos de construção de usinas geradoras de energia. Na maioria dos casos, os empreendedores tinham que pagar ressarcimentos a municípios e a comunidades prejudicadas com as construções.

⁴⁰ Antes, porém, foi criada em 1990 a Lei nº 8.031, que instituiu o Programa Nacional de Desestatização (PND).

⁴¹ Unidade Real de Valor.

⁴² Órgão responsável pela regulamentação do setor de água e energia elétrica até dezembro de 1997.

com exceção da classe residencial, que praticamente não teve reajuste publicado em portarias.

A tarifa dessa classe, no entanto, foi afetada por mudanças na sistemática de descontos que elevaram sobremaneira a conta de luz desses consumidores. Ainda segundo o DIEESE, a inexistência de reajuste para esses consumidores não significou estabilidade nos gastos das famílias que, dependendo da quantidade de energia consumida mensalmente, tiveram acréscimos reais que chegaram a 108%. A tarifa média dessa classe, calculada pela Eletrobrás, teve aumento bem superior ao da classe industrial. Em acordo com o referido documento, a partir de 1996 algumas empresas distribuidoras de energia tiveram reajustes de tarifa diferenciados em que o Governo assumiu o compromisso de proteger a integridade dessas empresas, garantindo repasse periódico do aumento de custos, fossem estes gerenciáveis ou não. Diante disso, infere-se que, para as empresas beneficiadas, começavam a soprar os “bons” ventos da privatização.

Considerando o contexto de crise das empresas do Estado e de desequilíbrio das contas públicas, adicionado ao contexto político-ideológico referido no início deste capítulo, não seria difícil de imaginar que surgissem mudanças quanto ao papel desempenhado pelo Estado brasileiro até aquele momento. Nessa perspectiva, de acordo com Amaral Filho (2005), a instalação do Programa de Desburocratização, por meio do Decreto 83.740/1979, o mesmo que criou a Secretaria de Controle das Empresas Estatais – SEST, representou o início da desestatização no país.

1.4 Privatizações da Energia Elétrica no Brasil

Conforme lembra Amaral Filho, as primeiras ações de desestatização ocorreram, ainda que de forma tímida, no governo militar do General Figueiredo (1979-1984), quando 12 empresas foram privatizadas, gerando uma renda de US\$ 190 milhões⁴³. A privatização deu um novo passo no governo Sarney (1985-1989), quando

⁴³ Ainda de acordo com o Amaral Filho, esse montante não foi arrecadado imediatamente, uma vez que o pagamento foi facilitado em parcelas e, em parte, financiado pelo BNDES.

da criação do Conselho Interministerial de Privatização⁴⁴, e quando instituído o Programa Federal de Desestatização⁴⁵.

Mesmo assim, de acordo com Velasco Jr (1997), o volume de negócios foi pouco expressivo no período Sarney, tendo sido contabilizados US\$ 549 milhões, arrecadados com a venda de 17 empresas estatais. Entre as que compunham a lista estavam Eletrosiderúrgica Brasileira – SIBRA – maior empresa produtora de ferro-ligas à época, Aracruz Celulose – uma das mais importantes do setor, e Caraíba Metais – única metalúrgica do cobre do País. Nesse contexto, a Siderbrás, *holding* das siderúrgicas estatais, decidiu vender o controle acionário da Cia. Ferro e Aço Vitória – COFAVI e das Usinas Siderúrgicas da Bahia – USIBA.

Contrariamente a percepções comumente aceitas de que as desestatizações no governo Sarney foram fruto de motivações ideológicas ou de pressões externas, o então chefe do Departamento de Serviços de Privatização do BNDES, Velasco Júnior, em publicação denominada “Privatização: Mitos e Falsas Percepções” (1997), procura demonstrar que as desestatizações ocorreram por motivos de ordem interna do BNDES e a despeito do fato de que ajustes de caráter mais reformista não compunham, de fato, a agenda pública à época. Sobre este assunto, Velasco Jr. argumenta ainda que,

Mesmo ao final do governo Sarney, assuntos como austeridade fiscal, desregulação, privatização e liberalização comercial tinham penetrado apenas tenuemente o debate entre tecnocratas e acadêmicos. Na verdade, o governo que veio suceder o governo militar possuía a mesma fé de seus antecessores no Estado como condutor de estratégias de desenvolvimento. (...) observando-se as desestatizações realizadas, verifica-se a forte participação do BNDES. Dos 17 processos, 11 foram de empresas controladas pela BNDESPAR, subsidiária integral do BNDES, e dois, relativos à venda da Siderbrás, conduzidos pela própria BNDESPAR, na qualidade de agente de privatização dessa *holding*. Do total de recursos arrecadados, cerca de 98% foram obtidos, direta ou indiretamente, por meio do sistema BNDES. (1997. P. 192).

Nesse sentido, conclui o autor, as razões que levaram às privatizações no governo Sarney ocorreram motivadas pela ação do próprio Banco, na qualidade de agente racional capaz de decisões estratégicas do seu interesse. Em outras palavras, as privatizações teriam sido condicionadas pela ação de uma agência governamental

⁴⁴ Segundo o autor, fizeram parte desse Conselho os ministérios do Planejamento, Fazenda, Desburocratização, Indústria e Comércio e a pasta a qual estaria vinculada a estatal a ser privatizada.

⁴⁵ Este constituído pelos ministérios do Planejamento, Trabalho, Fazenda, Indústria e Comércio e representantes de empresários e trabalhadores, afirma o referido autor.

específica que definiu e implementou estrategicamente uma política pública que não estava na agenda do Poder Executivo.

Esse processo de privatização, nos termos referidos, foi alvo de uma descontinuidade com a chegada de Collor à Presidência; mas não no sentido de que a privatização fosse algo condenável pelo novo Presidente. Ao contrário disso, Amaral Filho (2005) propugna que a proposta de privatização de Collor estava sintonizada com o necessário ajuste fiscal estrutural, fundamental no combate à inflação mas, por outro lado, também sintonizada com o movimento neoliberal instalado nos Estados Unidos e no Reino Unido e, em particular, sintonizada com o Consenso de Washington. Ainda segundo o autor, essas articulações e seus compromissos, por si, já foram suficientes para justificar a descontinuidade no processo de privatização praticada pelos governos anteriores. Isto significava reduzir a presença do Estado na economia, verificada pelas empresas estatais, reduzir o deficit público e diminuir o estoque da dívida pública interna.

Em continuidade às atividades desse Governo, no sentido de ampliar as privatizações, foram criados o Programa Nacional de Desestatização – PND e o Fundo Nacional de Desestatização. Retomando Velasco Jr. (1997), diferentemente do governo Sarney, a privatização auferiu, de fato, *status* de prioridade na agenda pública durante o governo Collor, quando foram desestatizadas 16 empresas⁴⁶, arrecadando-se aproximadamente US\$ 3,9 bilhões, se comparados com os US\$ 549 milhões arrecadados no governo anterior, que desestatizou 17 empresas. Cabe dizer, ainda de acordo com esse autor, que, apesar da vontade do Executivo, o governo Collor sofreu com a ausência de um apoio mais amplo das classes políticas e das elites em geral, o que foi compensado pela criação de uma coalizão para sustentar o projeto privatizante baseada no mundo dos negócios.

Após o *impeachment* de Collor, foram desestatizadas no governo Itamar Franco 16 empresas, adicionando-se US\$ 3,64 bilhões ao montante levantado com as vendas. Vale ressaltar, no entanto, segundo Amaral Filho, que esses valores não eram pagos à vista, tendo sido admitidos nessa segunda etapa de privatizações o uso de títulos diversos do Governo, denominados por alguns críticos de “moedas podres”. Após o

⁴⁶ Os principais setores atingidos foram os de siderurgia, fertilizantes e petroquímica.

conturbado governo Collor e transcorrido o governo Itamar, outra importante fase das privatizações, então com maior força, estava por vir.

Depois de um período de forte turbulência econômica, que teve fim com o controle inflacionário por meio do Plano Real (1994), posto em prática pelo então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (FHC), uma onda de reformas estava por vir com a eleição de FHC à Presidência da República (1995-1998). Importante dizer que o alinhamento do Estado brasileiro nos anos de 1990 às economias capitalistas ocidentais e globalizadas, no que se refere aos limites de atuação do Estado, se apresentou como uma ruptura com relação às formas precedentes de organização da vida econômica e social do País. Com isso, a tradição centralizadora e desenvolvimentista inaugurada na era Vargas e que perpassou todo o século XX, com raros e curtos intervalos, foi então substituída na última década daquele século, pelo menos em alguns setores, pelo chamado Estado regulador.

Para Abu-El-Haj (2005), o Presidente Fernando Henrique Cardoso apresentou um dos programas mais abrangentes de reforma do Estado e da administração pública desde a revolução de trinta (do século XX), combinando a redefinição de três grandes áreas: reformulação do pacto federativo, reestruturação econômica e adoção de uma nova concepção de administração pública. Destaca o autor que a reforma reguladora mudou sobremaneira o papel e a lógica de intervenção do Estado ao afastar-se da atividade econômica, criando espaços para investimentos do setor privado.

Já para Amaral Filho (2005), o novo presidente encontrou o caminho da privatização já bastante aplainado pelos governos anteriores, tanto no que se refere ao enfraquecimento das correntes contrárias à venda das estatais, quanto no que diz respeito à preparação dos instrumentos institucionais⁴⁷ que viabilizaram e operacionalizaram a desestatização. Dando prioridade a esse processo, o governo Cardoso criou o Conselho Nacional de Desestatização (CND), diretamente subordinado à Presidência da República. Esta nova fase de privatizações foi, para ele, a mais expressiva de todas, incluindo um largo processo de privatização das empresas dos setores elétrico e de comunicações, do setor de mineração, ferroviário e petroquímico.

⁴⁷ Até então, esse processo não tinha avançado ao nível de conseguir a quebra de monopólios importantes. Abu-El-Haj (2005) aponta como importantes instrumentos legais constituídos no governo FHC a Lei de Concessão dos Serviços Públicos nº 8.987/95 - que submeteu as concessões a licitações prévias; quebrou o monopólio estatal das utilidades públicas e autorizou os investimentos privados - e as leis específicas para os setores de telecomunicações, energia elétrica-9648/98 e petróleo.

Já no setor de petróleo, o Governo teve que se contentar “apenas” com a quebra do monopólio da Petrobrás.

Apesar da desestatização no Brasil ter iniciado no governo Figueiredo, como foi descrito, as privatizações no setor elétrico só vieram a ocorrer no governo Fernando Henrique, com a venda das empresas federais⁴⁸ Espírito Santo Centrais Elétricas S.A. – ESCELSA, Light Serviços de Eletricidade S.A. e das Centrais Geradoras do Sul do Brasil S.A. – Gerasul. Já no âmbito estadual, foram privatizadas 20 empresas, sendo 17 distribuidoras e três geradoras.

1.5 Um novo marco na regulação do setor elétrico no Brasil

Fato importante, apontado por Ferreira (2000), que marcou a reestruturação do setor elétrico brasileiro, logo no início de 1996, foi a contratação, pela Eletrobrás, da empresa de consultoria Coopers & Lybrand para projetar um novo modelo para o setor de energia elétrica no País. Ferreira ressalta que, mesmo antes da conclusão desse projeto, algumas empresas federais e estaduais foram privatizadas. Ainda conforme o autor, a principal diretriz dada pelo Governo à empresa ianque para o novo setor foi a de um modelo funcional e descentralizado, considerando que algumas empresas poderiam não ser privatizadas. No início de 1997, a Coopers & Lybrand apresentou relatório final com as suas recomendações. Muitas delas foram incorporadas pela lei 9.648, de maio de 1998, que autorizou o Executivo a reestruturar a Eletrobrás.

Considerando as recomendações da Coopers & Lybrand apresentadas por Ferreira, que perpassaram todas as áreas do setor elétrico nacional, e que visavam a um modelo competitivo para o setor, estava a mudança do ambiente regulatório. Antes, vale lembrar, a regulação do setor elétrico passou por vários momentos distintos até atingir o modelo de regulação proposto.

De acordo com levantamento do BNDES 50 anos (2002), ao Código das Águas, por exemplo, formalizado pelo Decreto 24.643, de 10 de julho de 1934, se deve a institucionalização de um marco importante no setor elétrico brasileiro, especialmente no que se refere à mudança na relação entre o Estado e a indústria de energia elétrica.

⁴⁸ As duas primeiras eram empresas concessionárias de serviço público de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Já a terceira, era empresa de geração de energia elétrica oriunda da cisão da Eletrosul (BNDES 50 anos – Privatização no Brasil).

Antes regidos apenas por contratos assinados pelos estados e municípios, a competência de legislar e outorgar concessões de serviços públicos de energia elétrica foi centralizada no âmbito do Governo Federal. Apesar da existência de dificuldades operacionais, de pressões políticas contrárias a alguns princípios estabelecidos e das incertezas que causaram o desencorajamento de investimentos estrangeiros, o Código é visto como representativo de um novo momento na relação entre o Estado e as empresas de eletricidade, que naquele momento eram predominantemente privadas e de capital externo. Consta do documento que o Código submeteu a exploração da energia hidráulica e os serviços de transmissão, transformação e distribuição ao Instituto das Concessões e Autorizações. Além disso, outra medida estabelecida pelo seu artigo 195 determinou que as autorizações ou concessões seriam conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil, excluía a participação de empresas externas.

Em seguida, outro marco importante na regulamentação e na regulação do setor elétrico foi a criação do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica⁴⁹ (DNAE e em seguida DNAEE), em 1965, tendo sido fruto da evolução do Código das Águas e dos desdobramentos da Divisão de Águas e Energia Elétrica. Segundo Ferreira (2000), o DNAEE, uma espécie de agência reguladora do sistema elétrico, no seu modelo centralizado, era responsável pela distribuição de concessões para as atividades de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Apesar de a sua existência revelar um passo importante no controle e na regulação do setor elétrico, de acordo com Ferreira o DNAEE ficou na mão do setor regulamentado e, principalmente, ainda sofreu com a falta de independência ante o governo, especialmente em momentos de maior centralização das decisões governamentais. Um exemplo disso é a redução do envolvimento do órgão na administração da tarifa de energia, quando esta foi utilizada como instrumento de política econômica.

⁴⁹ "Art.1º - O Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNAEE, instituído pela Lei nº 4.904, de 17 de dezembro de 1965, com autonomia financeira assegurada pelo art. 18 do Decreto nº 75.468 de 11 de março de 1975, é o Órgão Central de Direção Superior responsável pelo planejamento, coordenação e execução dos estudos hidrológicos em todo o território nacional; pela supervisão, fiscalização e controle dos aproveitamentos das águas que alteram o seu regime; bem como pela supervisão, fiscalização e controle dos serviços de eletricidade". (ANEEL).

Tendo atuado como órgão regulador do setor elétrico desde 1965, O DNAEE foi substituído pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, criada pela lei nº 9.427, de dezembro de 1996, sendo as principais tarefas desse novo órgão regulador “a elaboração de parâmetros técnicos para garantir a qualidade do serviço aos consumidores”; “a solicitação de licitações para novas concessões de geração, transmissão e distribuição”; “a garantia de operação do recém criado Mercado Atacadista de Energia – MAE (transformado em Câmara Comercializadora de Energia Elétrica – CCEE, no governo Lula); “a fixação e a implementação de revisões de tarifas no varejo”; e a elaboração de normas para o setor regulado (FERREIRA, 2000, p. 204).

Sobre o formato institucional e organizacional das agências reguladoras, Nunes et al (2007) observam que até o mês de maio do ano de criação da ANEEL ainda não havia definições claras por parte do Governo quanto à organização das agências que iam fiscalizar os serviços públicos que seriam privatizados. Afirmaram, ainda, que ao final daquele mês o Conselho de Reforma do Estado recomendou que a constituição do marco legal de criação das agências seguisse princípios como autonomia, independência decisória, publicidade, celeridade e simplificação da relação entre consumidores e investidores e limitação da intervenção estatal.

É importante observar que durante a elaboração de normas pela ANEEL, que afetem os interesses do setor regulado e dos consumidores, ocorre a partir de então a exigência⁵⁰ da realização de eventos públicos que ofereçam oportunidades de participação às partes interessadas na elaboração das normas regulamentares e em outros momentos importantes da atividade regulatória. O princípio da participação, além de previsto na lei de concessões, de 1995, foi também incorporado pela lei que instituiu a ANEEL e pelos regulamentos internos, conforme será mostrado no capítulo terceiro, quando forem abordados os instrumentos de participação no setor elétrico.

Ainda segundo Nunes *et al* (2007), a criação da ANEEL passou por duas etapas. A primeira delas se tratou de estudos setoriais ocorridos entre fevereiro de 1995

⁵⁰ Estes eventos públicos se referem a audiências e consultas públicas e estão previstos na legislação específica do setor elétrico e em normas da própria ANEEL, como a lei nº 8.987/95, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, a lei nº 9.074/95, de 7 de julho de 1995, que estabelece normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos, instituem que, além da fiscalização pelo poder concedente, as concessões e permissões devem contar com a cooperação dos usuários, a lei nº 9.427/96, de 26 de dezembro de 1996, que instituiu a ANEEL, bem como a Resolução ANEEL nº 233/98, de 14 de julho de 1998 (Cadernos Temáticos ANEEL: Audiências e Consultas Públicas, 2006 pp. 16 e 17).

e março de 1996, quando foram realizados diagnósticos sobre problemas e opções para a abertura do mercado e sua regulação, e envolveu pelo menos as seguintes entidades: Ministério de Minas e Energia – MME, DNAEE, Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, Eletrobrás, Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO, Ministério da Fazenda – MF e as empresas Coopers & Lybrand, Engevix, Ullhôa e Canto e Main Engenharia. A segunda etapa ocorreu com a tramitação, no Congresso Nacional⁵¹, do Projeto de Lei nº 1669/96, entre os meses de março e dezembro de 1996. Os autores afirmam que, tendo sido a ANEEL a primeira agência reguladora independente do País, a especificação de autarquia especial surgiu durante a tramitação do seu projeto de criação como uma forma de aumentar a autonomia da agência sem infringir o Direito Administrativo brasileiro.

No que diz respeito ao modelo brasileiro de agência reguladora, muitos autores são unânimes em afirmar que as agências brasileiras foram inspiradas nos modelos estadunidense e inglês⁵². Apesar disso, a criação de agências reguladoras – ARs no Brasil envolveu uma série de questões muitas vezes conflitantes quanto a sua constitucionalidade, personalidade jurídica, formato e limites de atuação. Tanto é verdade que, terminado o governo Fernando Henrique, o governo Lula, com o argumento de que as ARs concentravam muitos poderes, considerou a possibilidade de alterar o marco regulatório e transferir algumas atribuições aos seus respectivos ministérios.

Em outras palavras, o modelo sob o qual foi criada a ANEEL levou a uma reconfiguração do espaço das políticas governamentais. Com a eleição do Presidente Lula em 2002 – governo de concepção diferente da que serviu de base para a inauguração do atual modelo das agências reguladoras –, o fato das principais decisões serem tomadas exclusivamente pela ANEEL foi entendido como uma grande limitação⁵³ no que diz respeito à adoção das políticas historicamente defendidas pelo partido eleito, sobretudo políticas que entram em conflito com as garantias oferecidas aos grupos privados pelo governo anterior (FHC) e proponente do modelo em

⁵¹ De acordo com os autores, participaram desse processo o Relator dep. José Carlos Aleluia (PFL-BA), Ministro de Minas e Energia Raimundo Brito, o Secretário Executivo do MME, Peter Greiner, partidos aliados e partidos de oposição.

⁵² Paulo Todescan L. Mattos, Giandomenico Majone, Luís Alberto Sabóia, dentre outros.

⁵³ O Jornal Folha Dirigida veiculou notícia em 04 de setembro de 2006 dando conta de que o Ministro das Comunicações, Hélio Costa, declarou que vai intervir junto à ANATEL sempre que julgar que as ações da Agência são incompatíveis com políticas de interesse social do governo. Além desse, o Jornal Bom dia Brasil veiculou em 16 de agosto de 2007 que o Governo quer rever o papel das agências reguladoras.

discussão. Isto porque Logo após o início do governo Lula, um clima de tensão⁵⁴ se estabeleceu entre as agências reguladoras e o governo petista, que demonstrou claramente a insatisfação de alguns ministros, e do próprio Presidente Lula, tendo sido fortemente considerada a possibilidade de intervenção do Governo junto às agências. Segundo Ramos (2005),

Se havia indefinições desde a criação das agências de regulação, a nebulosidade em torno delas se acentuou a partir do governo petista. Divergências e desentendimentos no início do governo, em 2003, trouxeram ainda mais indefinições ao marco regulatório no País. Poucos dias antes de assumirem o cargo, em 1o de janeiro de 2003, integrantes do novo governo demonstraram incertezas sobre o futuro da relação entre Estado e agências, considerando-as como atores fora do âmbito da esfera estatal. (p. 299).

Ainda de acordo com o autor, várias foram as investidas do governo Lula para limitar as ações das agências de regulação, entre elas a que criou o Decreto nº 4.635/03, que definiu poderes à Secretaria de Telecomunicações para supervisionar a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, além das manifestações públicas de autoridades do Governo contra as agências de uma forma geral⁵⁵. Por sua vez, os defensores do modelo em vigor alegavam que a desestabilização das agências reguladoras causava insegurança ao investidor estrangeiro e prejudicava a economia do país⁵⁶.

Informações importantes obtidas no documento intitulado Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro, coordenado pela Casa Civil (2003), revelam que, em março de 2003, por determinação do Presidente da República, um grupo de trabalho interministerial foi formado para analisar, discutir a organização e propor medidas para o aperfeiçoamento do modelo institucional das agências reguladoras no âmbito federal, notadamente no que se refere ao controle social das agências e ao seu papel na conjuntura pós-privatização.

⁵⁴ A tensão a qual se faz referência se deu entre o governo Lula e algumas agências reguladoras, especialmente as dos setores de energia elétrica e telecomunicações, quanto à forma de atuação destas nos setores regulados. O conflito se materializou em declarações de personalidades do Governo contrárias aos entes reguladores, em contingenciamentos de verbas destinadas às agências e ainda na contestação, por parte do Governo, de determinadas ações dos entes regulatórios.

⁵⁵ O Jornal Bom dia Brasil veiculou no dia 31 de julho de 2007 crítica do Vice-Presidente José Alencar, quando este teria afirmado que as ARs deveria ter menos independência.

⁵⁶ Sobre este assunto ver Gazeta Mercantil - A última palavra mudou de dono – Opinião, 29 de agosto de 2006; e Diário de Pernambuco – ABAR faz denúncia de restrições, de 05 de agosto de 2006.

Recomendações⁵⁷ foram feitas relativas aos mandatos dos dirigentes das agências, à ativação e aperfeiçoamento dos órgãos e colegiados propositores de políticas públicas, à aplicação de critérios e parâmetros identificados para justificar uma agência reguladora e, ainda, recomendações sobre o controle social dessas agências.

Sobre este último assunto, dada a sua importância para o terceiro capítulo desta dissertação, vale ressaltar que as recomendações do referido documento, no que se refere à transparência e à participação da sociedade, foram no sentido de que os mecanismos de consulta e audiência pública deveriam ser mais intensamente utilizados pelas agências, especialmente quando estivessem em jogo assuntos relevantes para grupos de interesse e para a sociedade como um todo.

Desta forma, no que diz respeito ao modelo de regulação instituído no País nos anos de 1990, não se pode dizer que este é definitivo, uma vez que o governo Lula, de um lado, e a oposição, juntamente com as associações representativas das agências reguladoras, da indústria e do comércio – pelo menos alguns segmentos destes dois últimos –, de outro, se confrontaram em torno do Projeto de Lei das Agências Reguladoras nº. 3337, encaminhado pelo Governo ao Congresso Nacional em 2004. Este projeto, atualmente em tramitação, tem por objetivo redefinir alguns critérios de ação das agências reguladoras no País. Por outro lado, o grupo⁵⁸ formado pela Associação Brasileira das Agências Reguladoras – ABAR, Federação da Indústria de São Paulo – FIESP, Confederação Nacional da Indústria – CNI, além de uma frente parlamentar, trabalha em defesa da independência efetiva de todas as agências reguladoras⁵⁹.

O governo, porém, já apresentou recuos em vários pontos, diante das pressões sofridas e do próprio reconhecimento do Governo que, segundo Nunes et al (2007), passaram a considerar o fortalecimento das agências indispensável para a promoção do

⁵⁷ Para detalhes, ver o documento *Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro*, de setembro de 2003.

⁵⁸ Num clima de acirramento, denúncias foram veiculadas por esse grupo de que a falta de regulamentação em algumas áreas estratégicas estariam dificultando a atração de investimentos privados para o Brasil, além da crítica às restrições impostas pelo Governo Federal às ARs, o que geraria insegurança aos investidores pelo fato das agências supostamente não deterem efetiva autonomia administrativa e financeira na execução das suas ações. Como consta de reportagem *Abar faz denúncia de restrições*: “este governo não entendeu qual o papel das agências reguladoras. As ARs estão asfixiadas com recursos contingenciados e muitas delas sem dirigentes”, afirmou Álvaro Machado, presidente da ABAR, quando da resistência do governo Lula às agências. (Diário de Pernambuco, 05 de agosto de 2006).

⁵⁹ Ver ABAR e FIESP discutem substitutivo com representante de áreas reguladas. Disponível em www.abar.ce.org/nota_abar_subst.

bem-estar social, para o sucesso dos investimentos privados e a manutenção das tarifas e, também, para a disponibilidade e acesso aos serviços.

Feitas estas considerações em torno de algumas das principais questões, teóricas e práticas, que permearam o conjunto das transformações no modo de atuação do Estado em face do serviço público de energia elétrica no concerto nacional, torna-se imperativo, dado o objetivo localizado desta dissertação, o tratamento das repercussões dessas questões no estado do Ceará, particularmente no que diz respeito à privatização da sua estatal e à criação e atividade da agência reguladora estadual.

2 PRIVATIZAÇÃO NO CEARÁ E CRIAÇÃO DA AGÊNCIA REGULADORA ESTADUAL

2.1 Privatização da energia elétrica no Ceará

As privatizações no setor elétrico brasileiro tiveram início no ano de 1995. Conforme pode ser observado no capítulo anterior, esse processo foi iniciado pelo Governo Federal, com a venda das suas empresas, que concentravam atividades nos três segmentos do setor – Geração, transmissão e distribuição –, desencadeando, em seguida, as privatizações nos estados. A venda das empresas pertencentes à União veio reforçar o projeto privatizante do Governo Federal e atribuir importância à desestatização das distribuidoras nos estados da federação⁶⁰ para viabilizar a reestruturação do setor elétrico nacional, conforme planejado.

Nessa perspectiva, para que se possa compreender como se deu esse processo, é necessário refazer o caminho das privatizações, tomando-se como referência um dos estados da Federação. Para isso, a estratégia metodológica de conjugar os motivos conjunturais que levaram os estados a privatizar suas empresas com as particularidades da venda da COELCE no Ceará será utilizada para se atingir este objetivo. Em seguida, tomando-se a criação da agência reguladora como parte dessa transformação no cenário estadual, serão discutidas as questões relacionadas à formatação, à criação e ao papel dessa nova entidade na regulação e fiscalização do serviço público de energia no Estado.

Em primeiro lugar, vale ressaltar que a privatização das empresas distribuidoras de energia foi vista inicialmente como de fundamental importância para a viabilização do modelo descentralizado, fundado na desverticalização das empresas de geração, transmissão e distribuição, bem como na sua sustentabilidade. A isto, junta-se o surgimento de produtores independentes de energia elétrica (IPP) como novos agentes fundamentais ao incremento do sistema nacional com novas energias e a ampliação de sua oferta, fato que, por sua vez, requeria garantias de retroalimentação. Sobre a

⁶⁰ De acordo com Ferreira (2000), em alguns estados como São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul havia forte verticalização e esses estados concentravam parte importante da geração de energia elétrica no País (em torno de 34%).

importância de retirada das empresas distribuidoras do controle dos governos estaduais, para a “modernização” do setor elétrico nacional, Ferreira (2000) explica que:

A privatização das empresas de distribuição em princípio foi considerada como um passo crucial não apenas para a venda das gencos⁶¹, mas também para a viabilização dos projetos IPP. Como as empresas de distribuição seriam os compradores de energia vendida pelas gencos e pelos novos IPP, o risco de crédito para os novos investidores seria reduzido se as empresas de distribuição já estivessem com sua situação financeira sanada e sob propriedade privada (p. 33).

Em resumo, a proposta de venda de empresas geradoras e o surgimento do produtor independente de energia elétrica, no plano nacional, só poderiam atrair o investimento do setor privado se na outra ponta houvesse garantias de pagamento pela energia gerada pelos dois primeiros agentes. Nessa perspectiva, diz Ferreira, a saída encontrada, considerando o contexto de crise apresentado no capítulo anterior, foi a transferência das distribuidoras do poder estadual para o setor privado.

Portanto, além de questões de ordem político-ideológicas que orientaram o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) nesse projeto, especialmente no que diz respeito à sua concepção sobre os limites da presença do Estado na economia, o Governo Federal tinha ainda a orientação⁶² técnica de que o sistema elétrico funcionaria de forma mais sustentável e segura se as distribuidoras fossem privatizadas.

Considera-se, ainda, a falta de caixa em grande parte das empresas distribuidoras de energia elétrica e mesmo de crise em várias delas, conforme também pode ser visto no capítulo anterior, como mais um ponto a favor do projeto privatizante. O papel do Governo Federal como coordenador e indutor das privatizações nos estados, via BNDES, não deixa de exercer algum tipo de pressão sobre os governos estaduais, que ocorreu basicamente por meio de duas medidas a seguir explicitadas, à parte das questões políticas que comumente perpassam esses assuntos.

Sobre o tema, ainda de acordo com Ferreira, (1) o BNDES ofereceu empréstimos aos governos estaduais, garantidos pelas receitas futuras, se estes aprovassem leis de privatização. Para isso, o Banco aceitava um bloco acionário de controle das empresas objeto de privatização, no entanto, havia uma contrapartida. Se

⁶¹ Empresas geradoras de energia.

⁶² Essa orientação foi dada pela consultoria contratada pelo Governo na década de 1990, conforme exposto no capítulo anterior.

posteriormente o governo estadual não privatizasse, o BNDES iria cobrar o empréstimo, tomar posse das ações e privatizar a empresa. (2) Além disso, considerando que diversas estatais tinham acumulado grandes dívidas ao longo das últimas décadas, as empresas estaduais passaram por um reescalonamento de suas dívidas junto aos governos estaduais e o federal com prazos de pagamento de até 30 anos e taxas de juros subsidiadas.

Em alguns casos referentes aos empréstimos oferecidos pelo BNDES às estatais, o acordo envolveu a transferência direta do controle de algumas empresas para a Eletrobrás para posterior privatização, o que concorreu para que várias empresas estaduais fossem federalizadas. Com base nisso, passaram para o controle da Eletrobrás: Centrais Elétricas Matogrossenses S.A. – Cemat, Empresa Energética de Mato Grosso do Sul – Enersul Centrais Elétricas do Pará S.A. – Celpa, Companhia Energética de Alagoas – Ceal, Centrais Elétricas de Rondônia S.A – Ceron, Companhia Energética do Piauí – Cepisa, Companhia de Eletricidade do Acre – Eletroacre. Destas, as três primeiras foram privatizadas. No que se refere ao segundo ponto, ainda conforme Ferreira, o reescalonamento incluiu apenas 80% da dívida em aberto, com os 20% restantes a serem pagos com antecedência em ativos físicos. Para a maioria dos governos estaduais, a única opção foi a de repassar para o Governo Federal o controle de sua empresa ou a receita obtida da privatização.

Estas duas medidas, em especial a relacionada ao reescalonamento das dívidas, segundo o autor, foi fruto de política macroeconômica no sentido de se atingir o equilíbrio fiscal do setor público. Compartilhando com as ideias do autor, contudo, pode-se constatar que essa medida funcionou como um acelerador das privatizações nos estados, quer tenha sido ou não pensada como estratégia para pressionar os governos estaduais a tomar a decisão de contribuir para a viabilização do novo modelo, conforme pensado pelo Governo Federal.

Dito isto, é preciso levar em conta as condicionantes internas que possam ter contribuído para a viabilização desse projeto em cada estado, para que se tenha uma noção mais precisa de como se deu esse processo. No que se refere ao estado do Ceará, vale inicialmente destacar algumas informações e indicadores socioeconômicos importantes sobre este estado, de modo que o leitor possa ter uma visão mais ampla do problema em foco.

De acordo com dados do Anuário do Ceará 2006, situado na região Nordeste do Brasil, este estado faz divisa com os estados de Pernambuco (ao Sul), Paraíba e Rio Grande do Norte (ao Leste), Piauí (a Oeste) e o Oceano Atlântico (ao Norte). Por estar encravado no semiárido nordestino, sua população normalmente sofre com a irregularidade e escassez das chuvas. Por outro lado, o estado conta mais de 500 quilômetros de belas praias e algumas regiões montanhosas de clima agradável.

Ainda tomando-se como referência o referido Anuário, o Ceará conta ainda com uma população que ultrapassa os oito milhões de habitantes, a oitava maior população do País, distribuídos em 184 municípios, com uma densidade demográfica em torno de 51 hab/km² e uma taxa de urbanização de 74,5%. É o décimo sétimo do País em extensão territorial, ocupando 1,74% do Território nacional. Seu Produto Interno Bruto – PIB é de R\$ 30 bilhões, produzido em sua maioria nos setores da indústria e de serviços. Vale destacar que, apesar da pequena participação no PIB, a atividade agrícola absorve 37,3% da população ocupada no estado.

Um dos estados mais pobres do país, o Ceará, de acordo com o Anuário, possui o quinto menor PIB *per capita* do Brasil. O Estado conta ainda com outro péssimo indicador socioeconômico: 57% e 32% da sua população vivem com renda *per capita* abaixo de R\$ 75,50 e R\$ 37,75⁶³, respectivamente, levando-se em consideração o rendimento de todas as fontes das pessoas a partir de dez anos de idade. Seu Índice de Desenvolvimento Humano – IDH marca 0,700, o vigésimo entre os 26 estados e o Distrito Federal. O número de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), executado em parceria com o Estado e municípios, chega aproximadamente a 1 milhão de famílias, segundo dado da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania⁶⁴.

Nesse contexto, atua a Companhia Energética do Ceará – COELCE, criada com essa denominação pela Lei Estadual nº. 9.477, de 5 de julho de 1971, quando agrupou as quatro empresas⁶⁵ que atuavam na distribuição de energia no estado, passando a se configurar como uma só empresa de distribuição no Ceará. Vale lembrar

⁶³ Conforme o Anuário, os indivíduos que se inserem nessa realidade são classificados pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística – IBGE como indigentes.

⁶⁴Data de referência: 07/2009. Para mais detalhes ver www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizviewuf.asp?UF=CE. Acesso em 18 ago. 2009.

⁶⁵ Companhia de Eletricidade do Cariri – CELCA (1960); Companhia de Eletrificação Centro - Norte do Ceará- CENORT (1960); Companhia Nordeste de Eletrificação de Fortaleza – CONEFOR (1962); e a Companhia de Eletrificação do Nordeste – CERNE (1962).

que a empresa recebeu autorização para prestar o serviço público de energia por meio do Decreto Federal nº 60.469, de 5 de novembro de 1971, segundo informações da própria concessionária.

Vale ressaltar que, paralelamente às mudanças no plano nacional, quando o Governo Federal estava criando as condições necessárias para a privatização do setor elétrico, a COELCE foi tornada uma companhia de capital aberto, passando as suas ações – ordinárias e preferenciais – a ser negociadas na Bolsa de Valores de São Paulo – Bovespa. Naquele momento, o estado tinha como governador Tasso Ribeiro Jereissati, do Partido da Socialdemocracia do Brasil – PSDB, mesmo partido que estava levando a cabo as reformas no âmbito nacional. As ações do governador Tasso Jereissati estiveram, portanto, alinhadas à política nacional de retirada do Estado dos setores econômicos que poderiam ser transferidos ao setor privado, o que contribuiu para que fosse dada prioridade e agilidade ao processo de privatização do setor elétrico no Ceará.

Para que se tenha uma noção da importância dada pelo Governo estadual à privatização, vale lembrar, de acordo com o documento nº 6.323, de 15/08/1997, que a mensagem do Governador encaminhada à Assembleia Legislativa – AL contendo o projeto de lei que propunha a autorização da alienação de ações integrantes do capital social da COELCE, pertencentes ao Estado do Ceará –, foi enviada em 15 de agosto de 1997. Uma semana depois, no dia 21 do mesmo mês, o líder do governo na Assembleia, deputado Manoel Veras (PSDB), apresentou requerimento à Presidência da Casa solicitando que a referida mensagem fosse posta em regime de urgência. No dia 23 foi dado parecer favorável à matéria pela Procuradoria Jurídica, e no dia 25 dado parecer final favorável pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Assembleia.

De acordo com a referida mensagem encaminhada à AL, o próprio Governador argumentou que a decisão de privatizar a COELCE estava coerente com a política de desestatização e modernização do setor de energia elétrica em curso no País, incluída na vasta reforma do Estado, e que aquele era um momento oportuno para o Ceará, considerando o objetivo futuro de reduzir a participação financeira do Estado para aumentar a oferta de energia elétrica a preços competitivos visando, assim, ao crescimento econômico.

Entre os objetivos elencados na Mensagem nº 6.323, estavam presentes os seguintes: assegurar que a COELCE seja capaz de fazer face às demandas de uma economia em crescimento; tornar a empresa mais eficiente; servir aos objetivos sociais

do Governo; reduzir o papel da intermediação financeira do Estado e obter retorno do investimento; maximizar a receita da venda e, por fim, criar condições para financiamento do Plano de Desenvolvimento sustentável com a viabilização de programas nas áreas do meio ambiente, de reordenamento do espaço, capacitação da população, geração de emprego, desenvolvimento da economia, cultura, ciência, tecnologia, inovação e gestão pública.

Com o discurso de transferir atividades econômicas ao setor privado para direcionar esforços e recursos às áreas mais próprias de Governo, o governo Tasso Jereissati definiu que os recursos levantados com a venda da COELCE seriam investidos no reaparelhamento e modernização das políticas estaduais. Ainda de acordo com a mensagem do Governo, seriam beneficiadas as áreas de educação básica, saúde, segurança, habitação, intensificação do programa de eletrificação das áreas mais carentes, meio ambiente, saneamento, distribuição de água, interligação de bacias hidráulicas e construção da cidade de Jaguaribara⁶⁶, dentre outras.

Vale ressaltar que, naquele momento, foi considerado o exercício do controle e da fiscalização dos serviços concedidos no contexto estadual, uma vez que a lei federal de concessões nº 8.987/95 previa a descentralização da atividade regulatória da União para os estados. Ver-se-á adiante que, após aprovada a privatização da COELCE, foi criada a agência reguladora do Ceará para atuar no controle do setor privatizado no Estado.

Ainda que a privatização da COELCE tenha ocorrido “a toque de caixa” e praticamente sem debate, não passou despercebida pela sociedade cearense. Conforme apresentado no capítulo anterior, Almeida (1999), ao se referir de forma generalizada às privatizações ocorridas no Brasil, diz que ocorreram protestos isolados por partidos de esquerda e sindicatos filiados à CUT, tendo sido adotadas manifestações de rua nas imediações dos edifícios das Bolsas de Valores onde aconteciam as vendas das estatais e ações judiciais como estratégias para bloquear os leilões de privatização.

Na Assembleia Legislativa cearense, de acordo com a ATA da 88ª sessão ordinária da AL, a oposição lutou até o último momento para impedir a privatização. Algumas emendas foram propostas no sentido de evitar que o controle da estatal fosse transferido ao setor privado. Entidades de classe e deputados de oposição se destacaram

⁶⁶ Primeira cidade projetada do Ceará, construída por ocasião da obra do açude Castanhão.

nessa empreitada, apesar de terem sido vencidos pela maioria governista. Ações contrárias à privatização da COELCE foram desencadeadas também por entidades de classe, como o Clube de Engenharia do Ceará, Sindicato dos Engenheiros do Ceará, Associação dos Engenheiros de Pesca do Ceará, Associação dos Engenheiros Eletricistas do Ceará, Associação dos Engenheiros Industriais do Ceará, Associação dos Engenheiros Agrônomos do Ceará, Instituto dos Arquitetos do Brasil (Departamento Ceará) e Associação dos Engenheiros de Segurança do Trabalho no Ceará.

Este grupo se manifestou contrário à privatização da COELCE de várias maneiras, uma delas em documento sem intitulação datado de 3 de setembro de 1997, enviado à AL, ocasião em que propôs a venda de apenas 38% das ações, o que manteria o Governo no controle da Companhia. Nesse documento, o grupo defendeu ainda a realização de amplo debate com referendo popular, cabendo aos deputados apoiar e aprovar a vontade da sociedade cearense. Estas propostas ganharam o apoio de deputados⁶⁷ da oposição e foram apresentadas como emendas aditivas ao projeto de lei encaminhado pelo Governo Estadual. No dia da votação, esta proposta voltou a ser veementemente defendida pelo então líder do PT na Assembleia, deputado João Alfredo:

Nós estamos, com o apoio do sindicato dos eletricitários, apresentando uma alternativa que não pode ser chamada de radical (...), que busca conciliar aquilo que o governo apresenta como justificativa para votação da matéria (...) com a necessidade de que o Estado do Ceará possa efetivamente continuar com o controle da Companhia Energética do Ceará. (...) nós estamos autorizando o Governo do Estado a alienar 38% das ações ordinárias integrantes do seu capital social, porque alienando 38% o Estado continua ainda com 51% (Ata da 88ª sessão ordinária da Assembleia Legislativa do Ceará. p.72).

A admissão dessa emenda foi posta em votação, mas os 12 votos em favor da sua aprovação não foram suficientes em face dos 27 votos contrários e a emenda foi vetada. Na ocasião, o Deputado ainda criticou a falta de debate pela Assembleia para votar a matéria da privatização da COELCE ao afirmar que

Esta Assembleia, quando quis debater a questão da municipalização, o Deputado João Bosco levou a comissão a todo o interior do Estado, mas aqui uma única Audiência Pública o governo quer dar por encerrado o debate, a discussão dessa matéria, o que nós não podemos admitir, como tão bem disse ontem o deputado Tomaz Rocha. (...)

⁶⁷ Assinaram essa emenda os seguintes deputados: Eudoro Santana, líder do Partido Socialista Brasileiro (PSB), Artur Bruno (PT), João Alfredo (líder do PT) e Mário Mamede (PT).

[gostaria] de apelar para os senhores parlamentares que, das duas uma: ou que se adie essa votação, para que se abra um processo de discussão em todo o Estado (...) ou que, por outra, possam admitir a nossa emenda, para que o Estado se desfaça apenas de 38% das suas ações, e que possamos ter ainda a COELCE como queremos nas mãos do Estado do Ceará (Ata da 88ª sessão ordinária da Assembleia Legislativa do Ceará. p.73 e 74).

Ainda com relação à falta de debate sobre o tema, o deputado oposicionista Artur Bruno, do Partido dos Trabalhadores (PT), criticou o governo Tasso Jereissati por, num primeiro momento, ter negado a intenção de privatizar a COELCE e ter enviado posteriormente a matéria para que fosse aprovada sem que houvesse tempo suficiente para que se estabelecesse amplo debate:

Cabe a nós, Poder Legislativo, discutir com mais profundidade essa matéria que hoje é enviada pelo governo do Estado. Porque no primeiro semestre o governo Tasso negou que ia privatizar a COELCE. Em apenas quinze dias, para que a população não debatesse, para que a população não aprofundasse essa discussão, envia de repente essa matéria para tentar aprovar a “toque de caixa”. Mas hoje, os Deputados dessa Casa, independentemente de ser situação ou oposição, têm que mostrar que o Poder Legislativo, que tem responsabilidade, que o Poder Legislativo, que está abrindo uma história, não pode aceitar uma imposição do Poder Executivo, não pode aceitar essa imposição do governo Tasso Jereissati, que nada mais é [do que] fazer o jogo do governo Fernando Henrique Cardoso, que quer privatizar estatais que dão lucro, que são competentes e que realizam os serviços estratégicos para o nosso país e para o Estado do Ceará. Portanto, eu faço aqui um apelo político para que cada um dos Deputados, dos colegas aqui presentes, realizem uma reflexão profunda [sobre] o que é que os eleitores desse País querem? O que é que os eleitores, as bases políticas de cada Deputado querem? Pois é assim que um Deputado tem que votar (Ata da 88ª sessão ordinária da Assembleia Legislativa do Ceará. P 84).

As principais preocupações das entidades de classe referidas, dos deputados de oposição e mesmo de alguns deputados governistas eram, além da defesa pela permanência de um bem público conquistado pelo povo cearense, a instabilidade e a demissão dos trabalhadores da Companhia, além do desemprego no campo, se concretizado o fim do subsídio a pequenos agricultores irrigantes, especialmente num estado que ainda concentra um número considerável de trabalhadores rurais, conforme visto no início deste capítulo, e com a instabilidade das condições climáticas, como é o caso do semiárido cearense. Assim, tornava-se relevante a questão de como iam ficar os pequenos municípios, os projetos do Governo estadual de eletrificação rural, como era o caso do Projeto São José, além da própria tendência de aumento da conta de energia

como já experimentada pelos estados que se anteciparam na privatização de suas estatais.

Apesar dos apelos, das emendas propostas e do interesse da oposição em discutir a proposta de privatização, no entanto, os governistas não demonstraram qualquer intenção de negociar ou sequer discutir a matéria, como observa o deputado João Alfredo, ao referir-se ao cancelamento das inscrições de pronunciamentos por quase a totalidade dos parlamentares governistas no dia da votação:

Senhor Presidente, senhores deputados, meus companheiros e minhas companheiras que lotam as galerias apreensivas com essa votação. Não sei se vocês prestaram atenção nesse processo todo, mas até o presente momento, e eu deixei para voltar a discutir quando tivesse mais oradores inscritos, nenhum deputado da bancada do governo veio defender a privatização da COELCE. Nenhum! Fazer como o pessoal diz no interior: “nenhum deputadinho para pelos menos fazer um chá ou um refresco”. Nenhum deputado do PSDB ou dos partidos que apóiam o governo Tasso Jereissati aqui na Assembleia veio ao Plenário, veio aqui à Tribuna apresentar as razões da privatização da COELCE. (...) e eu acho que essa aqui é fundamentalmente uma casa parlamentar, é fundamentalmente uma casa do debate político e aqui nenhum dos argumentos que foram levantados por Artur Bruno, por Eudoro Santana, por Barros Pinho, por Domingos Filho, por Tomaz Rocha, da própria bancada governista, vejam bem, nenhum desses argumentos foi contestado pelos deputados da bancada do governo. (...) se hoje nós temos a maior quantidade de pessoas nas galerias dessa casa é porque essa é uma questão que interessa ao povo do Ceará (Ata da 88ª sessão ordinária da Assembleia Legislativa do Ceará. P. 93-95).

Na parte final da sessão, de acordo com matéria veiculada pelo jornal O Povo em cinco de setembro de 1997⁶⁸, após diversos cancelamentos de inscrições por parte dos deputados favoráveis à privatização, o deputado governista Manuel Veras iniciou discurso direcionado ao PT, ao comentar sobre a privatização no Distrito Federal, que ocorreu no governo petista de Cristóvão Buarque. Na ocasião, disse o deputado que foi interrompido pelos manifestantes, que se valeram de “apitaços” e mostraram cédulas de R\$ 1 e R\$ 5, chamando-o de vendido.

Analisando-se a Ata da 88ª sessão ordinária da AL, pode-se concluir que de fato a ideia sobre o novo papel econômico do estado havia entrado na agenda política do Ceará. Mesmo sem uma ampla aceitação social quanto à decisão de privatizar a COELCE, os governistas demonstraram que já tinham fechado questão com o

⁶⁸ Tensão marca protesto na AL contra a privatização. Caderno Política.

Executivo. A única exceção foi o deputado tucano Tomaz Rocha que, desejando estar equivocado e que o Governo estivesse correto na sua posição, se manifestou contrário à privatização da COELCE. Em suas palavras:

(...) eu acredito realmente que a privatização é um instrumento eficaz, um instrumento que trás desenvolvimento, um instrumento que pode nos levar à modernidade e a um melhor bem-estar. Porém, também acredito que no nosso país, não só aqui no nosso Estado do Ceará, isso já vem se tornando uma obsessão. Haja a vista, já temos privatizações como a COELCE em vários Estados da União, onde são salpicados de problemas, muitas dificuldades e principalmente quem vem pagando essa conta é quem menos pode, infelizmente é a população mais pobre de cada Estado. Chega ao ponto de nós termos hoje aqui, já com toda a obsessão que tomou conta do país, de nós termos cinco páginas de justificativas [da privatização] e cinco linhas de uma letra a votar, que apenas dá o direito de vender a maior empresa do nosso Estado, que presta o maior serviço social. Eu espero estar enganado. Eu espero que o nosso governador e nosso partido tenham sucesso nessa empreitada, mas infelizmente, não concordando, não posso votar a favor dessa matéria (Ata da 88ª sessão ordinária da Assembleia Legislativa do Ceará. P. 91 e 92).

Ainda com relação às emendas referidas anteriormente, a de nº 02/97⁶⁹ foi apresentada no sentido de que, se privatizada a COELCE, fossem asseguradas a distribuição de energia elétrica nos municípios deficitários e a permanência do quadro de pessoal da empresa, não sendo permitida a sua demissão. Referida emenda não foi aprovada.

Vale ressaltar que foi ainda cogitada a possibilidade de se fazer um referendo popular para decidir sobre a matéria em questão. Esta proposta foi apresentada por meio da Emenda Aditiva nº 03/97 pelos deputados de oposição Eudoro Santana (PSB), Artur Bruno, João Alfredo e Mário Mamede do PT. A proposta previa que a autorização de venda das ações da COELCE teria validade caso fosse aprovada em referendo a se realizar 60 dias após a promulgação da lei de privatização. A oposição apresentava como justificativa a ideia de que:

A alienação do controle acionário de uma empresa pública, exige, mais do que a formalização de autorização específica, através dos legítimos representantes do povo. A manifestação expressa do titular do poder constitui requisito fundamental da legitimação de atos desta natureza, os quais comportam grave repercussão sobre a vida de toda a população de Estado. O referendo é um dos mecanismos institucionais adequados a conchamar o debate popular em torno de questões de alta relevância como a implementação do nosso processo de privatização

⁶⁹ Autoria do deputado Eudoro Santana (PSB).

no Estado. A convocação deste referendo é, assim, exigência fundamental do regular exercício da cidadania num Estado que se pretende democrático e de direito (Emenda Aditiva nº 03/97).

O esforço legítimo de atribuir aos cidadãos cearenses o poder de decisão sobre o futuro da COELCE não teve êxito e a emenda foi recusada. Apesar disso, no dia da votação da privatização, as galerias da Assembleia estavam ocupadas e fora dela grupos de manifestantes tentavam entrar para protestar contra a venda, conforme foi veiculado por jornais locais no dia seguinte ao da aprovação da mensagem do Governo, um deles com a seguinte manchete: Privatização da COELCE é aprovada sob tumulto (O Povo, 05 de setembro de 1997). Na matéria Tensão marca protesto na AL contra a privatização, também de 5 de setembro de 1997, a tensão entre policiais e protestantes, estes em grande parte organizados pelo Sindicato dos Eletricitários do Ceará – Sindeletro, foi enfatizada pelo periódico, tendo sido dado destaque também aos enfrentamentos e negociações entre os partidos de oposição da base aliada.

Na ocasião, conforme Ata da 88ª sessão ordinária, o deputado estadual João Alfredo (PT) denunciou de forma intensa, durante boa parte da sessão legislativa, que a entrada principal da Assembleia foi barrada e que, além do Batalhão de Choque, o Grupo de Apoio Tático (GAT) da Polícia Militar foi chamado para evitar que os manifestantes entrassem no local de votação. A Presidência da Assembleia, na pessoa do deputado Luiz Pontes, contra-argumentou que aquela medida era por uma questão de segurança, que vidraças teriam sido quebradas e que um estilete havia sido apreendido supostamente dos manifestantes. A oposição rebatia os argumentos do Governista, alegando que as galerias da Casa deveriam ter sido abertas, como sempre estiveram para assuntos de interesse da bancada do PSDB e do Governo, e que estava havendo cerceamento e discriminação em relação aos manifestantes contrários à privatização.

Segundo matéria veiculada pelo Jornal O Povo (05.09.97), a Polícia Militar estimou em 300 o número de manifestantes. Já a diretoria do Sindicato dos Eletricitários chegou ao cálculo de 700 os que foram até a AL protestar contra a privatização da COELCE. O Jornal publicou ainda uma sequência detalhada do início do tumulto e da entrada de manifestantes nas galerias da AL:

Às 9h30min, aproximadamente 150 pessoas tentaram entrar na AL pela porta principal do prédio. A Tropa de choque foi chamada para impedir a entrada e o clima ficou tenso, resultando em confronto físico entre policiais e participantes do protesto. De acordo com manifestantes, o objetivo era conversar com o presidente da Casa,

deputado Luiz Pentes (PSDB), para adiar a votação e discutir de forma mais ampliada a privatização. A vidraça da porta principal da Assembleia foi quebrada por uma mulher, não identificada pela PM, que estava dentro do prédio. O presidente Luiz Pentes intercedeu para acalmar os ânimos e negociar. Apesar de as galerias estarem lotadas, o deputado autorizou a entrada de mais 50 pessoas para ficarem em pé. "Eles podem fazer as manifestações, mas nas galerias. Dentro da Casa eu não vou permitir qualquer tipo de manifestação para amedrontar ou pressionar deputado", advertiu Luiz Pentes. Ele voltou atrás na decisão de permitir a entrada após saber que a Polícia havia encontrado um estilete. Depois de muitos apelos e protestos, tanto por parte da bancada de oposição quanto pelas galerias e após colocarem um detector de metais na porta de entrada as 50 pessoas finalmente ingressaram. Às 10h35min houve mais tumulto, desta vez foi na entrada das galerias. Trabalhadores rurais e eletricitários reivindicavam a entrada de mais pessoas. Luiz Pentes atendeu aos pedidos e mais 40 manifestantes tiveram acesso às galerias. Encerrada a votação, (...) os deputados presentes foram vaiados pelos manifestantes (...), [que] se retiraram das galerias em silêncio, com exceção de uma ou outra palavra de revolta (...) e continuaram a protestar contra a privatização do lado de fora da Assembleia (O Povo. Tensão marca protesta na AL contra privatização da COELCE. Caderno Política. 05.09.1997)

Sobre este assunto, analisando a ata da sessão legislativa, vale dizer que as concessões do Presidente da AL para a entrada gradual dos manifestantes foi fruto de negociações intensas que envolveram, além do próprio presidente Luis Pentes, o presidente regional do PT, José Guimarães, e os deputados Artur Bruno, Mário Mamede e Eudoro Santana. Ainda na mesma matéria referida anteriormente consta que, na ocasião, o presidente do diretório estadual da Central Única dos Trabalhadores, Eudes Xavier, afirmou que o Governo não merece a paciência e a negociação com os trabalhadores.

Apesar dos protestos contrários e das manifestações parlamentares em favor da manutenção do controle do Estado sobre a estatal cearense, a bancada governista era maioria e possibilitou que o projeto de privatização total da COELCE fosse aprovado no dia 4 de setembro do ano de 1997, como consta da octogésima oitava sessão ordinária da terceira sessão legislativa da vigésima quarta legislatura da Assembleia Legislativa do Ceará, por 29 votos favoráveis e 14 contra.

Logo após o decreto legislativo, passado o momento de turbulência, o Governador do Ceará sancionou a respectiva lei, de nº 12.722⁷⁰, de 18 de setembro de 1997, descrita a seguir:

⁷⁰ Publicada no Diário Oficial do Estado em vinte e três de setembro de 1997.

Art. 1º - Fica o Poder Executivo Estadual autorizado a alienar a totalidade das ações ordinárias integrantes do capital social da Companhia Energética do Ceará – COELCE, pertencentes ao Estado do Ceará.

Parágrafo Único – A alienação de que trata este artigo será realizada em consonância com os preceitos legais aplicáveis.

Art. 2º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário (Lei de nº 12.722, de 18.09.97).

Mesmo tendo sido aprovada a desalienação das ações da COELCE, no entanto, reportagem do O Povo⁷¹ de 1º de abril de 1998 dá conta de que grupos contrários ainda se utilizaram de artifícios como ações judiciais, mandados de segurança e protestos para tentar barrar a venda da empresa. Dias antes da realização do leilão de venda, uma ação popular assinada por 12 pessoas, entre eles parlamentares de oposição ao Governo do estado, foi impetrada na Justiça Federal pelo Sindeletró. Uma liminar suspendendo o leilão ainda chegou a ser concedida pela quarta Vara Federal, em Fortaleza, mas foi cassada pelo presidente do Tribunal Regional Federal, no Recife.

Os mandados de segurança junto ao Tribunal de Justiça do Ceará foram no sentido de que os aposentados não ligados à Fundação COELCE de Seguridade Social – FAELCE⁷² e pensionistas tivessem acesso à compra dos 10% das ações a que teriam direito os empregados, pela metade do preço. Além disso, entidades e sindicatos trabalhistas filiados à CUT realizaram protestos contra o leilão de privatização. A manifestação ocorreu no dia 31 de março de 1998, na Praça do Ferreira, em Fortaleza, ocasião em que foi criado o Comitê Cearense contra as Privatizações⁷³. Ao mesmo tempo, o deputado federal Inácio Arruda (PC do B) entrou com representação junto à Coordenadoria de Acompanhamento e Defesa Econômica – CADE. O principal argumento do Deputado questionava a participação do consórcio liderado pelo empresário Benjamin Steinbruch, controlador do Grupo Vicunha, no leilão de privatização da COELCE, por temor à formação de cartel, visto que as empresas desse grupo seriam os maiores clientes da Companhia a ser privatizada, conforme divulgou o O Povo de 1º de abril de 1998.

Então, vale destacar que os preparativos para a privatização da COELCE começaram, a rigor, bem antes do projeto de desalienação ser apresentado pelo Governo do estado à Assembleia Legislativa, quando, em 1995, a COELCE abriu seu capital ao

⁷¹ Ação que impede leilão deve sair hoje. Caderno Economia. Publicado em 1º/04/1998.

⁷² Uma espécie de fundo de aposentadorias da Coelce.

⁷³ Ação que impede leilão deve sair hoje. Jornal O Povo. Caderno Economia. Publicado em 1º/04/1998.

mercado de ações⁷⁴. Em seguida, em 25 de julho de 1997, foi constituído o Conselho de Desestatização das Entidades da Administração Indireta Estadual – CODES por meio do Decreto nº 24.559⁷⁵.

Mesmo antes da criação do CODES, a valorização das ações da COELCE no mercado teria levado o Governo a decidir vender imediatamente todas as ações preferenciais⁷⁶ em poder do Estado. Ao todo eram 22 bilhões e 197 mil ações, o que correspondia a 40,55% das ações preferenciais e 14,91% do capital total da empresa, conforme o quadro a seguir:

QUADRO 1

ACIONISTAS DA COELCE EM 31.01.1997	(%)
ESTADO DO CEARÁ (ordinárias)	56
ESTADO DO CEARÁ (preferenciais)	15
INVESTIDORES PRIVADOS	19
ELETROBRÁS	9
OUTROS PÚBLICOS	1

FONTE: Jornal O Povo, Caderno Economia, 18 de abril de 1997

De acordo com matéria do jornal O Povo⁷⁷ de 18.04 e 10.05/1997, de janeiro de 1996 a março de 1997 o lote de mil desse tipo de ações teve um crescimento de 461,54%, passando de R\$ 0,65 para R\$ 3,65. A venda das ações preferenciais ocorreu em leilão⁷⁸ no dia dez de maio de 1997, na Bolsa de Valores Regional (BVRg). Segundo a matéria, contrariando as estimativas de 15% e 20%, o ágio atingiu 33,3%, perfazendo o montante de R\$ 97 milhões 700 mil que, segundo O Povo, foram pagos em espécie ao Governo do Ceará. Um dos compradores foi o grupo Deusmar Queirós, dono da Corretora Pax, que comprou 28,9% de todo o lote negociado em nome de investidores de Nova Iorque, Londres e São Paulo.

No que diz respeito aos futuros compradores das ações ordinárias, com direito a voto, a participação da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN era tida como uma

⁷⁴ De acordo com a Coelce em www.coelce.com.br.

⁷⁵ Publicado no D.O.E no dia 29 de julho de 1997.

⁷⁶ Ações que não dão direito a voto nas decisões da empresa. Vale dizer que nesse mesmo período as ações ordinárias, aquelas que dão poderes ao seu portador de decidir sobre os rumos da empresa, tiveram valorização de 605,88%, deixando a cifra de R\$ 0,68 para atingir a de R\$ 4,80 por mil lotes de ações (O Povo, 1997).

⁷⁷ Jornal O Povo. Caderno Economia. “Ações da Coelce têm valorização de 600%”. Veiculada em 18 de abril de 1997.

⁷⁸ Ação popular foi impetrada em 08.05.1997 por um grupo de vinte e nove pessoas na segunda Vara da Fazenda Pública, em Fortaleza, mas a medida não impediu a realização do evento.

das mais esperadas no leilão e até mesmo uma das mais criticadas pelos opositores da privatização. A siderúrgica é controlada pelo empresário Benjamin Steinbruch, que também controla o grupo Vicunha. Uma dessas críticas foi expressamente deflagrada pelo deputado Mário Mamede no dia da votação do projeto de venda da COELCE. Conforme ata da 88ª sessão ordinária, ao criticar a privatização nos moldes postos pelo Governo estadual, o Parlamentar argumentou que a estatal seria entregue a alguns grupos econômicos, entre os quais o grupo Vicunha, que, em suas palavras, “está comprando metade deste país sob o beneplácito do governo do Estado e com as bênçãos de FHC” (p. 86). Além do poder econômico desse grupo, a amizade pessoal do empresário com o governador do Ceará à época era alvo de especulações e a compra da COELCE era tida como certa pelo consórcio liderado pelo empresário.

Quando foi divulgado o resultado do leilão, a ausência desse consórcio entre os grupos que participaram do evento⁷⁹ foi o que mais surpreendeu, ao lado do vencedor do leilão e do baixo ágio atingido, como se verifica das matérias⁸⁰ veiculadas pelos jornais locais no período. Estas últimas surpresas, no entanto, podem ter ocorrido em consequência da primeira, ao se levar em consideração o fato de que o grupo liderado pelo empresário Benjamin Steinbruch era dotado de poder econômico suficiente para adquirir a maioria das ações vendidas. Nessa perspectiva, a ausência do grupo pode ter concorrido para que não houvesse disputa entre os participantes do leilão, que se resumiram a dois grupos, acarretando, assim, em ágio abaixo do esperado por boa parte dos analistas e dos investidores presentes ao evento.

O leilão das ações ordinárias da COELCE, a privatização propriamente dita, veio a ocorrer em 2 de abril de 1998, na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro. O Consórcio Distriluz Energia Elétrica, formado por Enersis⁸¹, Chilectra, Endesa⁸² da Espanha e Cerj⁸³, que tinha como principal agente o grupo Espanhol Endesa, adquiriu o

⁷⁹ Sobre este assunto, vale ressaltar que 19 empresas foram pré-identificadas para participar no leilão, mas apenas 5 foram aprovadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Leilão da Coelce deverá enfrentar batalha judicial. *Jornal O Povo*. Caderno Economia. Matéria veiculada em 2 de abril de 1998.

⁸⁰ Surpresas marcam leilão da Coelce. *Caderno Economia* 03 de abril de 1998.

⁸¹ A Enersis tem distribuidoras de energia em Buenos Aires, Lima, Bogotá e Santiago (Chile), seu país de origem.

⁸² De acordo com *site* especializado sobre o setor elétrico Canal Energia, à época do leilão o grupo Endesa pertencia ao Estado Espanhol. Durante um bom tempo se especulou sobre se o grupo iria ser vendido para o E-ON, um dos maiores grupos do mundo no setor de energias. Atualmente a Endesa pertence ao grupo ENEL (www.canalenergia.com.br).

⁸³ De acordo com o *O Povo* de 3 de abril de 1998, a participação acionária da Cerj inclui a Enersis, a Endesa e a EDP, empresa portuguesa.

controle acionário⁸⁴ da Companhia Energética do Ceará por R\$ 987 milhões, ágio de 27,2% acima do preço mínimo de venda, que era R\$ 775,9 milhões⁸⁵.

FIGURA 1
LEILÃO DA COELCE NA BOLSA DE VALORES DO RIO DE JANEIRO



FONTE: Jornal O Povo. Caderno Economia. 29 de março de 2008.

De acordo com a matéria, ao final do processo de privatização, o governo de Tasso Jereissati arrecadou R\$ 1,123 bilhão, soma do preço da venda da empresa mais R\$ 39 milhões das ações dos funcionários e do leilão de ações preferenciais realizado em maio de 1997 no valor de R\$ 97 milhões⁸⁶.

Para o leilão era esperado pelo mercado e previsto por diversos corretores que atuam na Bolsa um ágio de 40% em vez dos 27,2% que se concretizaram. Segundo levantou o O Povo⁸⁷, este foi o menor ágio entre as empresas estaduais de eletricidade privatizadas na região Nordeste, mas, para o então secretário da Fazenda do Estado do Ceará, Ednilton Soárez, ocorreu como o governo esperava. Como dito antes, a esperada participação da CSN na disputa pela compra da COELCE, junto com as empresas ligadas ao grupo espanhol Iberdrola⁸⁸ e com o próprio grupo comprador, curiosamente não veio a ocorrer.

⁸⁴ De acordo com o O Povo de 3 de abril de 1998, na prática o controle fica entre Enersis e Endesa.

⁸⁵ *Privatização: serviço melhorou, mas tarifas aumentaram.* Caderno Economia. Artumira Dutra, 29 de março de 2008.

⁸⁶ *Privatização: serviço melhorou, mas tarifas aumentaram.* O Povo, Caderno Economia, 2008.

⁸⁷ O Povo. *Surpresas marcaram leilão da Coelce.* Caderno Economia, 3 de abril de 1998.

⁸⁸ Detém o controle acionário da Coelba e Cosem.

2.1 Criação da agência reguladora estadual e o princípio da sua atividade no Ceará

Privatizada a COELCE, as atenções foram voltadas para o trabalho de criação da agência estadual que iria fiscalizar as ações da nova empresa; no entanto, vale lembrar que o CODES, presidido pelo então secretário da Fazenda Ednilton Gomes de Soárez, e composto pelos titulares da Secretaria de Planejamento – SEPLAN, Secretaria dos Transportes, Comunicações e Obras – SETECO, Secretaria de Governo – SEGOV, Secretaria de Administração – SEAD, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SDU e Procuradoria Geral do Estado – PGE, além de contar com um secretário encarregado da desestatização, contava com outro exclusivamente para a parte de regulação. Segundo artigo de autoria de Picanço Júnior et al (2008)⁸⁹, coube ao CODES a condução do processo de privatização, bem como ficou sob sua responsabilidade a adoção de providências para a criação da agência reguladora do Ceará. De acordo com os autores, para o desenvolvimento dessas atividades, o órgão contou com o assessoramento da *International Finance Corporation – IFC*⁹⁰, entidade do Banco Mundial que atuou na desestatização em diversos estados do Brasil que, por sua vez, contou com a consultoria da empresa *Maxwell Stamp* para o desenho do projeto de instalação da agência reguladora no Ceará. Seguindo o pensamento dos autores,

A participação da IFC diferenciou o processo que se deu no Ceará daquele que estava ocorrendo nos outros Estados. A privatização das demais empresas de distribuição no Brasil teve o assessoramento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDES, limitando o processo à avaliação econômica da empresa assistida. Os processos de privatização da COELCE e de instalação da ARCE aconteceram em paralelo e perfeitamente sintonizados. (...) o grande timoneiro do processo foi o governador Tasso Jereissati, a quem coube a responsabilidade de todas as decisões estratégicas, inclusive quando optou pela IFC e não pelo BNDES, trilhando por uma rota diversa da adotada até então. (PICANÇO JÚNIOR et al, 2008. pp. 47-49).

⁸⁹ Jurandir Picanço Júnior foi o último presidente da Coelce estatal, foi um dos primeiros conselheiros da ARCE e atualmente representa o setor industrial no conselho de consumidores da Coelce, como será visto no capítulo seguinte. Sérgio Cardoso M. Maia foi Presidente da Coelce e atualmente é diretor executivo da ARCE, único cargo de indicação do conselho diretor da Agência estadual. Eugênio Braúna Bittencourt é coordenador de energia elétrica da ARCE. Em artigo intitulado “A ARCE e o Setor Elétrico do Estado do Ceará”, publicado na revista “ARCE 10 anos”.

⁹⁰ A entidade teria recebido R\$ 350.000,00, a serem pagos pela Coelce, conforme consta no Contrato de Compra e Venda da empresa.

Estas informações estão indicando é que o processo de privatização e criação da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Ceará – ARCE ocorreu de forma mais sintonizada do que aconteceu no plano federal, quando as primeiras estatais foram privatizadas, antes de estabelecido o marco regulatório e da criação da ANEEL. Outros aspectos locais, entretanto, devem ser considerados no processo de transição da COELCE e das primeiras atuações da ARCE.

Para isto, contudo, vale lembrar que o trabalho de consultoria para a criação da agência estadual ocorreu entre os meses de agosto e dezembro de 1997. O seu projeto de criação foi aprovado pela AL em 19 de dezembro desse mesmo ano, tendo sido a sua criação sancionada pelo Governo do estado no dia 30 de dezembro do mesmo mês por meio da lei nº 12.786/97. A ARCE nasceu com a personalidade jurídica de uma autarquia, considerada especial, vinculada à Procuradoria Geral do Estado, com o poder de direção, regulação e fiscalização sobre os serviços públicos delegados. Foi prevista a atuação da Agência nos setores em que serviços de interesse público são delegados pelo Governo do estado, tais como energia elétrica, água e saneamento, transporte e gás, adquirindo caráter multissetorial, em consonância com o que ocorreu nas outras agências estaduais do país.

Logo que efetivada a venda da COELCE (02.04.98), foi dada a posse (06.04.98) ao primeiro conselheiro e presidente da ARCE, Hugo de Brito Machado. Na sequência foram empossados José Bonifácio de Sousa Filho e Jurandir Picanço Júnior para completar os dois outros cargos de conselheiro. Vale lembrar que, assim como ocorre no plano federal com os diretores da ANEEL, os conselheiros da ARCE são nomeados pelo Governador após seleção curricular. Além destes, de acordo com a lei de criação da agência e o decreto que a regulamenta, o único cargo que prevê nomeação é o de diretor executivo, ocupado até hoje pelo Sr. Sérgio Cardoso M. Maia, sendo todos os outros preenchidos por concurso público. Sobre este assunto, vale dizer que dos quatro cargos de indicação existentes na ARCE, três foram ocupados por ex-diretores ou ex-presidentes da COELCE⁹¹.

Um passo importante após a nomeação do Conselho Diretor da ARCE foi a celebração do Contrato de Compra e Venda de Ações da COELCE entre o Governo do estado e a Distriluz Energia Elétrica LTDA, que veio a ocorrer no dia 14 de abril daquele ano. Destacam-se deste instrumento algumas das obrigações a serem cumpridas

⁹¹ Para detalhes sobre a nomeação dos conselheiros da ARCE ver Sabóia (2007).

pelos compradores como o “atendimento à requisição de documentos ou ao pedido de quaisquer informações relativas à COELCE que venham a ser formulados pelas autoridades estaduais”, submetendo-se ainda a concessionária “ao cumprimento das normas e sanções oriundas de regulamentos a serem expedidos pela ANEEL, ARCE para o desempenho das atividades complementares de fiscalização, controle e regulação dos serviços e instalações de energia elétrica” (...) (Contrato de Compra e Venda das Ações da COELCE/1998)⁹².

Além destas, ainda foram previstas no referido contrato as obrigações de dar continuidade aos programas em andamento à época como o Luz em Casa, Luz no Campo e Projeto São José; assegurar que a COELCE respeitasse e cumprisse integralmente o Termo de Convênio celebrado com o Estado quanto a projetos de energia eólica, sem que o seu financiamento implicasse aumento de tarifa; e ainda que a COELCE desse prosseguimento ao processo de licitação⁹³ visando à operação de uma termelétrica na área do Pecém onde estava em construção o complexo industrial e portuário do Ceará.

Sobre este último assunto, vale ressaltar que se encontrava em andamento em junho de 2009, na Assembleia Legislativa do Ceará, uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI que investigava o alto custo da energia no estado. De acordo com informações obtidas junto ao próprio relator desta CPI, deputado Lula Moraes⁹⁴, a suspeita é de que a compra de energia térmica pela COELCE à Central Geradora Termelétrica Fortaleza – CGTF, empresa que opera a referida térmica, que por sua vez é do grupo Endesa, atualmente o mesmo grupo controlador da COELCE, estaria onerando a tarifa de energia dos cearenses. Vale dizer ainda que, segundo a COELCE, a compra

⁹² Disponível no site www.arce.ce.gov.br.

⁹³ XV – assegurar, com o seu poder controlador, a observância do cronograma fixado pelo VENDEDOR, que a COELCE dê prosseguimento ao processo licitatório de escolha do PIE, a que se refere o Edital de Concorrência Pública Internacional n 98/97 - 2a. fase (Projeto Pecém), dando seqüência a partir do ponto em que o referido processo se encontrar no momento da transferência das ações e assegurando que a seleção se faça dentre os licitantes pré-qualificados, nos termos do Edital n 98/97, admitindo apenas ajustes de redação nas minutas de contratos constantes do referido Edital e acordados entre as partes, obedecendo, no que couber, o rito previsto na Lei n 8.666/93;

XVI - fazer com que a COELCE assine o Contrato de Compra de Capacidade e o Acordo Operacional com o licitante selecionado do processo relativo ao PIE, nos 85 (oitenta e cinco) dias subseqüentes à data de entrega das propostas comerciais pelos licitantes do PIE. Caso o licitante que ofertar o menor preço se recuse a assinar, por qualquer razão, o referido contrato, deverá ser chamado o segundo colocado para assinar, obedecendo o preço do licitante vencedor e assim sucessivamente com os demais licitantes, obedecida a ordem de classificação da referida licitação (Contrato de Compra e Venda das Ações da COELCE/1998).

⁹⁴ Entrevista realizada em 14 de junho de 2009 na Assembléia Legislativa do Ceará.

de energia à térmica é uma obrigação contratual da concessionária. Um dos questionamentos levantados pelo deputado foi quanto à substituição da compra dessa energia térmica pela energia proveniente das hidrelétricas, que supostamente seria mais barata.

Dando prosseguimento à descrição dos acontecimentos que desencadearam o processo e a regulação sobre a COELCE, observa-se que, decorridos seis meses da lei de criação da ARCE e somente após três meses da privatização da COELCE, saiu o Decreto de nº 25.059/98, de 15 de julho de 1998, regulamentando a lei de criação da agência reguladora estadual. Neste Decreto foram detalhados todos os setores, com suas devidas competências, que comporiam a estrutura organizacional da Agência.

Além de um Conselho Diretor composto por três membros a serem indicados pelo chefe do Poder Executivo com mandato de quatro anos, com direito a uma recondução, a estrutura organizacional da ARCE previu a existência de um Conselho Consultivo composto por sete conselheiros representativos das seguintes entidades: Assembleia Legislativa, Serviço Especial de Defesa Comunitária – DECOM (hoje DECON), Promotoria de Defesa do Consumidor, Ouvidoria Geral do Estado, Poder Executivo, COELCE e empresariado. Este Conselho foi instalado e recebeu posse no dia 23 de outubro de 1998.

A existência de um Conselho dessa natureza na sede de uma agência reguladora representou um avanço substancial para uma entidade que apenas estava iniciando a complexa atribuição de fiscalizar um dos serviços de maior abrangência no estado. Apesar de parecer uma iniciativa que visa a promover a participação e o maior controle da sociedade sobre as atividades desempenhadas pela Agência, referido colegiado já nascia com sérios deficits com relação a estes princípios. Além da nomeação dos três conselheiros, todos os sete membros do Conselho Consultivo e o seu presidente eram escolhidos pelo governador do estado. Apesar de a nomeação ter ocorrido devidamente, vale ressaltar, segundo informações da própria ARCE⁹⁵, que este Conselho não tem atuação na Agência.

Antes da nomeação dos referidos conselhos, dia 13 de maio de 1998, a Distriluz Energia Elétrica, a COELCE, a ANEEL e o estado do Ceará procederam à assinatura do Contrato de Concessão de Distribuição nº 01/98-ANEEL que outorgou à

⁹⁵ Informações obtidas junto à Assessoria da Agência em sete de julho de 2009.

COELCE 30 anos de direitos exclusivos sobre a distribuição de energia elétrica no Ceará. Sendo a titularidade do serviço público de energia elétrica da União, neste caso representada pela ANEEL, observa-se que a venda por si só da COELCE pelo Governo do estado não conferiria a esta o direito de explorar sua atividade-fim. Com isso, o referido Contrato de Concessão é parte importante desse processo de transição, ao lado dos instrumentos que delegam poderes às agências estaduais.

Ferreira (2000) resume as atribuições da ANEEL em cinco principais categorias: “elaboração de parâmetros técnicos para garantir a qualidade dos serviços aos consumidores”; “solicitação de licitações para novas concessões de geração, transmissão e distribuição”; “a garantia da operação do Mercado Atacadista de Energia – MAE de forma competitiva”; “o estabelecimento de critérios para os custos de transmissão”; e a fixação e a implementação de revisões de tarifas no varejo” (p. 26). De todas estas atribuições, apenas a primeira foi delegada para as agências reguladoras estaduais criadas no País, em particular com a ARCE.

O início da atuação da ARCE como agência delegada da ANEEL ocorreu com a assinatura do Convênio de Cooperação nº 06/1999. Este tipo de convênio normalmente é feito para um prazo de cinco anos, período em que as atividades previstas pela agência estadual, apresentadas no seu Plano de Atividades e Metas – PAM, são submetidas à aprovação da agência nacional que, em seguida, procede com a liberação dos recursos.

Vale dizer que a ARCE executa suas atividades com recursos provenientes da Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica – TFSEE, instituída pela Lei nº 9.427/96, e do próprio orçamento estadual, este em menor parte. De acordo com o Termo Aditivo Convênio nº 06/99 – ANEEL/ARCE⁹⁶, o convênio⁹⁷ entre as agências compreendeu o período de 2 de dezembro de 1998 a 31 de dezembro de 2001, etapa em que foram previstos gastos de aproximadamente R\$ 3,7 milhões. Em seguida, o referido aditivo a este instrumento liberou recursos complementares para os dois anos seguintes da ordem de R\$ 4,5 milhões⁹⁸. Nos períodos que se seguiram, novos convênios foram

⁹⁶ TERMO ADITIVO AO CONVÊNIO Nº 06/99 – ANEEL/ARCE, com data de 20 de maio de 2002. PROCESSO Nº 48500.004608/98-40.

⁹⁷ É importante registrar que o referido documento destaca o período acima como o que compreende este Convênio. Apesar disso, Picanço Júnior et al (2008) afirmam que o Convênio nº 06/99 só teria sido firmado em novembro de 1999.

⁹⁸ Do total desses recursos, que somam mais de R\$ 8 milhões, cerca de R\$ 1,1 milhão foram provenientes do próprio orçamento da ARCE e o restante repassados pela ANEEL.

constantemente assinados, renovando a parceria entre as agências reguladoras federal e estadual.

Apesar dos vários instrumentos legais citados até aqui, a ARCE ainda não tinha formada toda sua estrutura. A Agência ainda estava em decurso de estruturação e ainda não contava com pessoal próprio, o que só aconteceu em 2001, quando o Governo do estado realizou concurso para preenchimento de 40 vagas. Até aquele período, e mesmo até a assinatura do convênio⁹⁹ com a ANEEL, a ARCE atuou de forma restrita, limitando-se ao que estava estabelecido no Contrato de Compra e Venda e na lei que a instituiu.

Nesse intervalo, apesar dos acertos entre ARCE e COELCE, segundo a Folha de São Paulo¹⁰⁰, esta foi acometida por diversos problemas que, ao se repetirem, culminaram com a possibilidade de caducidade do recém-firmado contrato de concessão. Dentre esses problemas, tem-se que, após a privatização, a qualidade do serviço piorou, houve problemas com valores das contas, identificação dos consumidores de baixa renda, quantidade e duração das interrupções no fornecimento de energia, oscilação da tensão da energia e aumento do número de acidentes de trabalho, com média elevada de mortes.

Retomando o artigo de Picanço et al (2008), avolumavam-se reclamações que indicavam a existência de problemas graves na atuação da concessionária. Os autores afirmam que, no desenrolar das primeiras fiscalizações da ARCE, foi confirmado que “a empresa privatizada descumpria, com grande incidência, as normas que regulamentavam a prestação do serviço e aquelas estabelecidas no Contrato de Concessão”. (p. 48).

Ao encontro destas afirmações, a Folha de São Paulo divulgou matéria informando que a COELCE teria corria o risco de perder a concessão a partir de um processo que se iniciou em maio de 2000. Em virtude da gravidade do problema, os sócios da empresa foram proibidos de participar de leilões de serviços públicos e, além disso, a ARCE foi autorizada a multar a empresa em R\$ 6,9 milhões. Ainda segundo a Folha, até aquele momento esta foi a maior multa já aplicada a uma empresa do setor.

⁹⁹ De acordo com Picanço Júnior et al, (2008, p. 48), houve algumas dificuldades para o estabelecimento deste convênio, dificuldades estas resultantes das diferentes visões das duas agências. Enquanto a ANEEL defendia uma atuação mais restrita da agência estadual, a esta interessava assumir o máximo de responsabilidades com a cobertura integral dos seus custos pela primeira.

¹⁰⁰ Privatização. Folha de S. Paulo, Caderno Dinheiro - em 02/11/2000. In: www.bresserpereira.org.br.

Sobre este assunto, Picanço Júnior et al (2008) acentuam que, a partir dos autos de infração da ARCE, a ANEEL encontrou respaldo para dar início ao referido processo de caducidade do Contrato de Concessão, ocasião em que teria comunicado o fato aos controladores da COELCE que, por sua vez, assumiram o compromisso de realizar uma auditoria com técnicos de suas matrizes. Segundo os autores, confirmadas as infrações, ainda segundo o autor,

os controladores da COELCE decidiram por pagar as multas e iniciar um processo de recuperação. A ANEEL, em comum acordo com o governo do Estado, resolveu sustar o processo de caducidade da concessão na condição de que fosse cumprida uma agenda de providências e realizados investimentos no curto prazo. Iniciava-se uma nova fase a partir da profunda alteração do corpo dirigente da COELCE. À ARCE coube o acompanhamento do pacto selado entre a ANEEL e os controladores da COELCE. (p. 48).

Portanto, este período que vai da privatização até o início da efetiva fiscalização da ARCE, em 2001, com o seu pessoal próprio, se apresenta como um conturbado instante no serviço público de energia elétrica no Ceará, bem como um período de grandes dificuldades no controle das falhas observadas e de se fazer cumprir as normas regulamentares. Pelos dados reproduzidos, pode-se apontar que a reversão do processo de caducidade mobilizou, além dos órgãos reguladores, o próprio Governo do estado do Ceará, que deveria ser um dos grandes interessados na reabilitação da COELCE. Ora, a determinação da perda da concessão representaria um grande fracasso para um governo que apostava no sucesso da privatização e, além disso, aquela era uma prova de fogo para as duas agências reguladoras que ensaiavam seus primeiros grandes passos.

Após as devidas intervenções e a possibilidade de perda da concessão, começaram a surgir os resultados positivos a partir das novas medidas adotadas pela COELCE. Só então é que teve início um longo período de consolidação da regulação no Ceará, com a devida fiscalização sobre a COELCE e a extensão das atividades da ARCE para outros serviços públicos, a exemplo da água e saneamento básico e, posteriormente, do transporte e gás.

Apesar dessa consolidação, no sentido de que as principais dificuldades estruturais da ARCE foram sanadas, os instrumentos legais consolidados e a experiência de alguns anos acumulada, a regulação do serviço público de energia elétrica no Ceará certamente continua sendo um grande desafio. Mesmo tendo alguns dos problemas sido

superados, a realidade muda a cada instante e novas problemáticas requerem também novas e eficazes atitudes por parte dos entes reguladores. Esta nova realidade foi percebida, nesta pesquisa, durante as consultas públicas realizadas pela ARCE/ANEEL no Ceará, assunto que será tratado no capítulo seguinte.

3 DESCENTRALIZAÇÃO E POTENCIALIDADES DOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO NO SETOR ELÉTRICO CEARENSE

3.1 Novos mecanismos de participação e a tomada de decisões no setor elétrico

O presente capítulo pretende descrever e analisar as consultas públicas realizadas no Ceará pela ANEEL/ARCE, entre os anos de 2006 e 2008, como parte principal da pesquisa de campo que fundamenta esta dissertação. Vale dizer que a possibilidade de interferir nas atividades das instituições que regulam a, muitas vezes, tensa relação entre empresas prestadoras de serviços públicos pós-privatização e os seus consumidores por meio deste mecanismo de participação esteve presente quando da institucionalização do novo modelo do setor elétrico brasileiro, consubstanciado por meio da reforma do Estado nos anos de 1990.

Conforme visto na introdução desta dissertação, nesse novo modelo as atribuições do Estado no setor elétrico foram descentralizadas para a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, que atualmente detém o poder de tomar decisões relacionadas ao setor regulado, dispensando as intervenções dos governantes de outrora. Algumas dessas atribuições, por sua vez, a ANEEL descentralizou para agências reguladoras estaduais, a exemplo da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Ceará – ARCE.

Dessa forma, com a institucionalização dos marcos legal e regulatório e a criação da ANEEL, o modelo de organização do funcionamento do setor elétrico adotado pelo governo Fernando Henrique Cardoso ficou disposto de tal modo que impossibilitou aos governos seguintes a adoção de medidas que divirjam desse arranjo institucional, uma vez que restaram cabíveis àquela agência a regulação do setor e a tomada de decisões – como, por exemplo, as que visem a alterar a forma de cálculo e reajuste das tarifas de energia elétrica. É importante notar que a maioria das decisões no setor elétrico deixou de ser tomada nos gabinetes governamentais e passou a acontecer de forma descentralizada no âmbito da ANEEL e das agências estaduais conveniadas, com base nos contratos de concessão e nas resoluções feitas pela primeira.

Segundo Arretche (1996), na década de 1980 se produziu um grande consenso em torno do tema descentralização, de modo que se passou a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e proporcionariam mais eficiência e eficácia à gestão pública; e que ainda provocariam maiores níveis de equidade e justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado, elevando os níveis reais de bem-estar da população. De outro lado, conforme a autora, passou-se a identificar a concentração de poder decisório nas mãos do Governo Central como antidemocrática, na medida em que ensejaria a possibilidade de dominação política.

Em princípio, fazendo uma analogia com Arretche (1996), essa forma de organização do setor elétrico pode sugerir maior controle sobre o setor, na medida em que limitou o poder de intervenção dos governos, afastando assim a possibilidade de políticas eleitoreiras e clientelistas nesse campo, e criou mecanismos de participação nas questões que são de interesse dos diversos segmentos da sociedade. Ainda seguindo o pensamento da autora, contudo, não existe uma garantia prévia – intrínseca ao mecanismo da descentralização – de que o deslocamento desses recursos implique a abolição da dominação nem que várias das expectativas que repousaram sobre aquele conjunto de associações positivas sejam um resultado necessário e automático da descentralização.

Em outras palavras, as intervenções e fiscalizações no setor elétrico brasileiro, em especial na distribuição da energia elétrica – área da regulação que interessa neste trabalho –, passaram a obedecer, além das leis em vigor, as normas e os critérios criados pela ANEEL. No contexto dessa nova organização e regulação do setor elétrico, instrumentos de participação foram previstos no âmbito da ANEEL e da ARCE, no intuito, segundo as próprias agências reguladoras (ARs), de orientar a tomada de decisões e a criação das normas que regem o setor, bem como a fiscalização das empresas reguladas. Estes instrumentos foram as audiências e consultas públicas. Vale lembrar que não são só estes os mecanismos possíveis de participação. As agências reguladoras contam com ouvidorias que atuam diariamente no acolhimento das manifestações dos usuários do setor elétrico.

Considerando a existência desses instrumentos de participação, é importante observar até que ponto eles são democratizados e, diante dos problemas apontados via mecanismos de participação, vale ainda investigar em que medida eles se traduzem na

superação dos problemas apontados e, conseqüentemente, em resultados positivos para a população.

3.2 Audiências e Consultas Públicas na atividade regulatória: definição e metodologias de participação

Dentre os mecanismos de participação apontados no item anterior, as audiências e as consultas públicas realizadas pela ANEEL em todo o País, juntamente com as agências reguladoras nos seus respectivos estados, configuram eventos públicos presenciais ou virtuais (pela internet) que reúnem pessoas interessadas em discutir assuntos determinados. Destes dois mecanismos, o da consulta pública será analisado com profundidade nesta pesquisa.

Antes, vale dizer que além de constarem da Constituição Federal e da legislação da administração pública, estes mecanismos estão previstos na legislação específica do setor elétrico e em normas da própria ANEEL. A lei nº 8.987/95, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, bem como a lei nº 9.074/95, de 7 de julho de 1995, que estabelece normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos, prescrevem que, além da fiscalização pelo poder concedente, as concessões e permissões devem contar com a cooperação dos usuários (Cadernos Temáticos ANEEL: Audiências e Consultas Públicas, 2006, pp. 16-17).

A exigência de se fazer uso destes instrumentos democráticos também está prevista na lei nº 9.427/96, de 26 de dezembro de 1996, que instituiu a ANEEL. Este instrumento normativo, regulamentado pela Resolução ANEEL nº 233/98, de 14 de julho de 1998, definiu que “o processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores (...) será precedido de Audiência pública convocada pela ANEEL”. (ANEEL, 2008, p. 16).

A audiência pública – AP, nos termos da ANEEL, é um instrumento de apoio ao processo decisório da Agência e visa a dar total transparência as suas ações. Deve ser realizada sempre que um assunto implicar alterações ou ajustes na legislação e interfira diretamente nos interesses da sociedade e dos agentes do setor elétrico. Podendo ocorrer na forma de sessões presenciais ou por meio de intercâmbio documental, é aberta a toda

a sociedade, devendo ser divulgada com data e hora definidas no Diário Oficial da União – DOU.

A realização de uma AP consiste em quatro etapas principais: na primeira delas, é instaurada a abertura do evento no DOU e recebidas as contribuições por carta ou *internet*; finalizada essa etapa inicial, é realizada a sessão ao vivo, ou presencial; a terceira fase desse processo consiste na análise e consolidação, pela ANEEL, das contribuições apresentadas em audiências públicas que, posteriormente, são submetidas à diretoria colegiada da Agência; por fim, ocorre a aprovação ou a rejeição das contribuições e a divulgação do resultado obtido e do relatório de análise das contribuições. (Cadernos Temáticos ANEEL: Audiências e Consultas Públicas, 2006, pp. 19-20).

Na sequência, está o quadro com as audiências públicas realizadas no País entre os anos de 1998 e 2008 com o número de APs realizadas a cada ano, desde que teve início esta sistemática. O quadro mostra que nesse período foram realizadas 312 audiências públicas pela ANEEL, com destaque para aquelas relacionadas à COELCE:

QUADRO 2
AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS PELA ANEEL NO BRASIL
1998 - 2008*

<i>ANO</i>	<i>APs REALIZADAS</i>	<i>RELACIONADAS À COELCE</i>
1998	07	
1999	10	
2000	10	
2001	11	
2002	33	
2003	46	AP 011/03 – 1ª RTP** da COELCE
2004	48	
2005	44	
2006	19	
2007	53	AP 004/07 – 2ª RTP da COELCE
2008	31	
Total	312	

FONTE: ANEEL. * Até 27 de maio de 2008. ** RTP – Revisão Tarifária Periódica.

Vale ressaltar que o total apontado abrange todo o setor elétrico, incluindo, além da distribuição, as áreas de geração e transmissão, e outras relacionadas ao mercado de energia elétrica. Grande parte dessas audiências, no entanto, está relacionada com a área de distribuição – foco do presente trabalho –, referindo-se especialmente à Revisão Tarifária Periódica – RTP das concessionárias, realizada a cada quatro anos, as quais devem ser antecedidas por esse mecanismo de participação. O quadro 2 destaca, ainda, o período em que se deram as duas revisões tarifárias da Companhia Energética do Ceará – COELCE. Vale lembrar que a cada ano as empresas distribuidoras de energia têm direito a uma Revisão Tarifária Anual – RTA.

Já a consulta pública, de acordo com a ANEEL (2006), é um instrumento delegado pela Diretoria da Agência aos seus superintendentes para apoiar as atividades das unidades organizacionais da agência na instrução de processos de regulamentação e fiscalização ou na implementação de suas atribuições específicas. De acordo com o entendimento da ANEEL, trata-se de um instrumento de publicidade e transparência, direcionado à sociedade, para que esta possa contribuir com suas ideias sobre um determinado assunto e, com isso, se possa chegar a uma decisão de maior aceitação consensual. Segundo o documento (2006), três etapas principais compreendem a realização de uma CP. São elas: a abertura e divulgação do evento no DOU e recebimento das contribuições por carta ou internet, análise das contribuições e elaboração de documento final e, por fim, a consolidação e divulgação das principais contribuições no que a ANEEL chama de relatório de análise das contribuições (idem, 2006, p. 9).

O quadro 3 apresenta as consultas públicas realizadas pela ANEEL no País entre 1998 e 2008, destacando aquelas relacionadas às atividades da COELCE no estado do Ceará:

QUADRO 3
CONSULTAS PÚBLICAS REALIZADAS PELA ANEEL NO BRASIL
1998 - 2008*

<i>ANO</i>	<i>CPs REALIZADAS</i>	<i>RELACIONADAS À COELCE</i>
1998	11	
1999	04	
2000	01	
2001	-	
2002	-	

2003	07	
2004	04	
2005	07	
2006	22	CP ANEEL 003/06 - Qualidade dos serviços prestados pela COELCE
2007	12	CP ARCE 001/07 - Qualidade dos serviços prestados pela COELCE
2008	09	CP ARCE 001/07 - Qualidade dos serviços prestados pela COELCE
Total	77	

FONTE: ANEEL. * Até 27 de maio de 2008.

A quadro 3 mostra que entre os anos de 1998 e 2008 a ANEEL realizou em todo País 77 consultas públicas, uma das quais no Ceará, em 2006, que abordou um dos temas mais recorrentes neste tipo de mecanismo: a qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias de energia elétrica. Ainda de acordo com a ANEEL (2006), a CP 003/2006 teve por objetivo ouvir a sociedade e colher subsídios e informações sobre a qualidade dos serviços prestados à população pela Companhia Energética do Ceará – COELCE nas áreas de comercialização e distribuição de energia elétrica. Visou, ainda, a orientar o escopo do processo de fiscalização a ser efetuado pela ANEEL/ARCE, com base no Contrato de Concessão e na legislação vigente. Ainda no quadro, vê-se que entre os anos de 2001 e 2002 não foi realizada nenhuma consulta pública no País. Vale ressaltar que esse período coincide com o fenômeno conhecido por “apagão elétrico”¹⁰¹, ocorrido no período em que o País sofreu um rigoroso racionamento em razão do baixo nível de água nos reservatórios e da insuficiência na geração de energia elétrica.

Apesar de prevista na lei nº 9.427/96 de 26 de dezembro de 1996, que instituiu a ANEEL, e regulamentada pela Resolução ANEEL nº 233/98, de 14 de julho de 1998, a primeira CP realizada no Ceará só veio a ocorrer em 2006, portanto dez anos após a criação da ANEEL e oito anos depois da criação da ARCE. Segundo o Sr. Paulo

¹⁰¹ Programa de debates Roda Viva: Crise Energética, com o professor Maurício Tolmasquim, coordenador do programa de planejamento energético da COP [entidade ligada à preservação do meio ambiente], da Universidade Federal do Rio de Janeiro; o economista Adriano Pires, professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Advogada Flávia Lefevre Guimarães, coordenadora de serviços públicos do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, o IDEC; o engenheiro eletricitista e jornalista, Paulo Ludmer, diretor executivo da Associação Brasileira dos Grandes Consumidores Industriais de Energia, Abrace; o jornalista José Paulo Kupfer, colunista e editor de opinião do jornal *Gazeta Mercantil* e também o engenheiro eletricitista Afonso Henriques Moreira Santos, secretário de Energia do Ministério de Minas e Energia. “De acordo com os especialistas em energia (...) faltou investimento, principalmente em linhas de transmissão. Nos últimos 6 anos, o consumo de energia elétrica no país cresceu 33%, enquanto a expansão da capacidade geradora ficou em 25%. A falta de chuvas agravou o problema reduzindo os reservatórios a níveis críticos, principalmente porque 84% de toda energia elétrica produzida no Brasil depende de quedas d’água. O restante vem de usinas térmicas, 13%, e das usinas nucleares de Angra dos Reis, 3%. (...) O governo admite que custou a perceber o tamanho da crise. Primeiro falou em adotar um programa de racionalização, depois mudou o discurso para cotas com multas, por fim, ao se dar conta da gravidade, optou pelo racionamento com “apagões”. (Roda Viva, 14/05/2001).

Henrique Silvestre Lopes, Superintendente de Fiscalização de Eletricidade da ANEEL, “este procedimento de Consulta Pública [só] foi definido pela diretoria da ANEEL em 2005 com o objetivo de dar maior transparência às nossas atividades, e esta orientação é passada para as agências estaduais”. (consulta pública 001/2007).

Dado importante a destacar ainda na tabela 6 é que as CPs 001/2007 e 001/2008 não estão entre as 77 CPs realizadas pela ANEEL, uma vez que estas foram organizadas pela própria ARCE. Isto se explica pelo fato de a agência estadual ter sido orientada pela ANEEL a dar continuidade, a partir de 2007, às consultas públicas¹⁰² realizadas anualmente aos consumidores cearenses. Acredita-se que esta transferência de atribuição tenha sido estendida a todas as agências estaduais do País conveniadas com a agência nacional.

3.3 Sistematização e procedimentos de análise

O material empírico adotado diz respeito a todas as consultas públicas presenciais já realizadas no Ceará desde a privatização da COELCE, em 1998, até o ano de 2008, o que contribui para melhor compreensão das questões abordadas e dos seus desdobramentos ao longo dos três eventos objeto de análise nesta dissertação.

Trabalho similar a este foi desenvolvido pelo advogado e cientista social Todescam Mattos em sua tese de doutorado, que posteriormente deu corpo ao livro “O novo estado regulador no Brasil” (MATTOS, 2006). Utilizando-se da teoria habermasiana¹⁰³ e do papel do direito na sua relação com a política, Mattos analisou os mecanismos de participação pública no âmbito da Agência Nacional Telecomunicações – ANATEL. A metodologia adotada pelo autor se pautou pela escolha de um tema discutido em audiências e consultas públicas – a universalização de serviços de telecomunicações e questões correlatas –, a identificação dos participantes e a

¹⁰² De acordo com informações obtidas junto à ARCE, as CPs a serem realizadas em cada ano são previstas no plano de atividades anual – PAN, elaborado pela ANEEL. A CP 2006 foi totalmente organizada pela ANEEL, que se encarregou de assuntos que vão da contratação de empresas que cuidaram da organização do evento até a sua divulgação. Já nas CPs seguintes, a realização dos eventos foi plenamente conduzida pela ARCE. As CPs realizadas no Ceará tiveram sua divulgação realizada pela ANEEL e utilizaram propagandas no rádio e TV. A ARCE, por sua vez, encarregou-se dos meios de internet e jornais locais. Em outras palavras, os meios de divulgação que demandaram recursos ficaram a cargo da ANEEL.

¹⁰³ Mattos se refere ao modelo procedimental de democracia formulado por Jürgen Habermas, considerando como vantagem analítica o fato de Habermas trabalhar com os conceitos de racionalidade instrumental e racionalidade comunicativa. Isto afasta o idealismo excessivo republicano e o individualismo metodológico inerente ao modelo liberal de democracia, dando ao modelo de democracia a capacidade de avaliar a atuação de grupos de interesse na esfera pública, acentua o autor.

incorporação das sugestões pela ANATEL. Portanto, a pesquisa desenvolvida, em particular no seu capítulo sexto, está centrada na análise de índices de participação, em questões procedimentais e na seleção dos assuntos abordados e das categorias de participantes. A conclusão foi de que, apesar da existência de deficits de legitimidade no modelo da agência, ocorre a presença de potenciais democráticos no novo modelo de Estado regulador adotado no Brasil.

Numa perspectiva diferente da de Mattos, este capítulo destaca, com base nos desdobramentos das CPs realizadas entre os anos de 2006 e 2008 no Ceará, os principais problemas e dificuldades enfrentados pelos consumidores de energia elétrica, no contexto pós-privatização de grande parte do setor elétrico brasileiro, bem como os dilemas atuais da ARCE na regulação e na fiscalização da COELCE no estado. Nesse sentido, a presente discussão será norteada pelos elementos oferecidos pelos expositores das três CPs analisadas, com destaque para a evolução e a recorrência das questões apontadas, dentre as quais aquelas que revelam conflitos recentes e consequências sociais com dimensões mais abrangentes.

Foram consideradas nos casos apontados nas três CPs as seguintes categorias iniciais de análise: tema abordado, agente de interesse, recorrência dos casos e as medidas adotadas pela ARCE e ANEEL ante as questões postas. Passados dez anos da privatização da Cia Energética do Ceará – COELCE e de adaptação da regulação no estado, é importante que se possa observar e extrair desse instrumento as principais questões que, na atualidade, estão mais presentes na vida dos consumidores e da sociedade cearense, podendo-se, ainda, apontar alguns aspectos a respeito das possibilidades e limitações do instrumento de participação proposto.

Ressalta-se que esta dissertação, expresso de outra forma, visa a identificar e discutir os problemas relacionados à concessão do serviço público de energia elétrica que mais afetam a população cearense nesses últimos anos, e as dificuldades regulatórias em torno deles, problemas estes apontados pelos próprios consumidores por meio do mecanismo de participação aqui privilegiado como fonte de análise.

Nessa perspectiva, uma vez identificados esses problemas, se tornou possível verificar o potencial desse instrumento no sentido de saber se a participação dos consumidores nesse mecanismo se traduz no aprimoramento da regulação e, conseqüentemente, na obtenção de resultados positivos que revertam os problemas apontados pelos próprios consumidores.

Vale destacar ainda que a escolha de consultas públicas como principal objeto de análise empírica ocorreu por duas razões fundamentais: primeiro, pela necessidade de restrição do campo de análise para viabilizar a pesquisa; segundo, pelo fato de as consultas públicas terem se revelado instrumento capaz de expressar os principais problemas enfrentados pelos consumidores cearenses, o que permitiu uma boa identificação da diversidade e da recorrência dos problemas.

Já as audiências públicas realizadas no Ceará em 2003 e 2007 trataram especificamente da Revisão Tarifária Periódica – RTP da COELCE, procedimento este que, diferentemente das CPs, depende muito mais de planilhas e fórmulas de cálculo do que propriamente da opinião dos consumidores. Reconhecidas a sua importância e o seu potencial democrático, as APs se revelam instrumento de participação que exige maior formalidade e cuidados técnicos na formulação de propostas. Estas poderão ser ou não aceitas pela ANEEL, uma vez que esta necessita selecionar as contribuições mais fundamentadas, o que de certo modo privilegia a participação de empresas concessionárias de energia e de segmentos organizados, que comumente dispõem de pessoal qualificado para este tipo de audiência.

Além da análise das três consultas públicas realizadas no Ceará, a pesquisa contou com pesquisa documental a processos administrativos junto à ARCE que possibilitaram apreender os desdobramentos das CPs, e também com entrevistas, conversas informais e obtenção de informações de profissionais envolvidos nas consultas públicas e na realização das fiscalizações da COELCE.

3.3.1 Breve descrição da estrutura e dinâmica dos eventos

As consultas públicas observadas foram todas realizadas sobre o tema “qualidade dos serviços prestados pela Cia Energética do Ceará”, tema este de grande amplitude e que tem permitido englobar os mais diversos assuntos relacionados às atividades da COELCE. As sessões aconteceram em locais com boa capacidade de acomodação dos participantes, tendo a primeira delas se realizado no Centro de Convenções de Fortaleza e as duas seguintes no auditório do Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, também na Capital cearense.

As CPs mostraram-se um instrumento de participação dinâmico e se apresentam como um importante palco de exposição das diversas questões relacionadas aos serviços prestados pela COELCE. Observou-se nesses três anos a presença de

organizações não governamentais, instituições de representação de classe, associação de bairros e favelas, empresários, advogados, ambientalistas, secretários de estados, além de inúmeros consumidores não organizados. Todos esses agentes opinaram sobre aquilo que lhes interessava, podendo ainda, de acordo com o tempo que lhes era destinado, comentar questões anteriormente levantadas.

A média de participantes inscritos nas três CPs foi de 137 pessoas para cada evento, incluindo, além dos diversos segmentos de consumidores, representantes das agências reguladoras, da COELCE e de outras entidades como o PROCON e o Conselho de Consumidores da COELCE – CONERGE. Destes, uma média de 27 consumidores por evento expôs suas questões e efetivamente apresentaram contribuições. Em todos os eventos observados houve cobertura da mídia local e uma forte presença de empregados e mesmo do presidente da COELCE. A participação da concessionária, no entanto, se restringiu apenas à presença física de membros da empresa, uma vez que os eventos foram destinados à escuta dos consumidores, daí a denominação consulta pública aos consumidores da Cia Energética do Ceará.

Cada consulta pública teve duração média de quatro horas, havendo normalmente um pequeno intervalo entre as exposições. A primeira delas realizou-se no período da manhã e as duas seguintes à tarde. A divulgação dos eventos ocorreu, via de regra, pela internet e por meio de cartazes afixados em locais estratégicos, tendo sido utilizadas também propagandas em alguns jornais locais para o convite da população na véspera dos eventos.

Após o cumprimento de algumas formalidades, como a composição da mesa, abertura do evento pelo presidente da sessão – que comumente incluía a fala do representante da ANEEL ou ARCE – e a escuta do Hino Nacional, era decretado aberto o espaço destinado à manifestação dos expositores, organizados por ordem de inscrição. As exposições normalmente só eram interrompidas pelo presidente ou por outro componente da mesa, que pedia a palavra para explicar alguma regra ou fazer algum comentário pertinente. No caso das CPs presididas pela ARCE, em 2007 e 2008, comumente havia intervenções do representante da ANEEL.

As inscrições, bem como as contribuições por escrito, podiam ser feitas com antecedência por meio de carta ou pelo correio eletrônico da ARCE e da ANEEL, mas a quase totalidade delas se deu no calor dos eventos. Em cada CP era estabelecido um espaço de cinco minutos para cada um dos expositores, sendo ainda admitido o retorno,

ao final das exposições inscritas, daqueles que não tivessem concluído suas questões. Para alguns, o tempo era suficiente, mas para outros era escasso, e observou-se em alguns momentos que determinados expositores ultrapassavam o tempo inicialmente estabelecido para concluir sua exposição, o que muitas vezes tinha o consentimento da Presidência do evento. Ao final, aqueles para os quais o tempo não havia sido suficiente normalmente não tinham mais oportunidade de falar.

Comumente identificavam-se atitudes solidárias entre os expositores quando estes apontavam supostas falhas da COELCE. Isto ocorria na medida em que algumas das questões levantadas eram seguidamente reiteradas no decorrer dos eventos por diversos expositores que haviam anunciado tratar de assunto diferente, mas que acabavam por se pronunciar também sobre os assuntos levantados pelos outros expositores, o que de certo modo pode apontar para o evento como uma possibilidade de formação de canais de fortalecimento da participação e da cidadania. As CPs sempre eram encerradas com os pronunciamentos finais dos componentes da mesa, em especial dos representantes da ARCE e ANEEL, que então faziam um balanço geral do evento e anunciavam o fim da sessão.

3.4 Consultas públicas realizadas no Ceará (2006-2008)

3.4.1 Consulta pública 003/2006

Feitas estas considerações, apresento as consultas públicas que compõem o material empírico analisado no presente capítulo. A primeira delas foi realizada sob o número CP 003/2006, em 1º de junho de 2006, no Centro de Convenções do Ceará, situado na Av. Washington Soares nº 1141, no bairro Edson Queiroz, cidade de Fortaleza. Compuseram a mesa do evento o Sr. Edvaldo Alves Santana, conselheiro da ANEEL e presidente da consulta pública; o Sr. Paulo Henrique Silvestre Lopes, superintendente de Fiscalização de Eletricidade da ANEEL; o Sr. José Luis Lins dos Santos, Presidente da ARCE; o Sr. Eugênio Braúna Bittencourt, coordenador de Energia da ARCE; o Sr. Elano Moreira Silveira, procurador federal da ANEEL, e Dallane Muniz Torquato, da Superintendência de Mediação Administrativa Setorial da ANEEL. Além destes, na plateia estiveram presentes diversos empregados da COELCE, incluindo o seu presidente, diversos funcionários da ARCE, bem como participantes

representando diversos segmentos de consumidores e da própria sociedade, conforme mostra a tabela de expositores a seguir.

Antes, é importante explicar que as tabelas que irão dispor as informações resumidas das três CPs, neste capítulo, agrupam as seguintes categorias, da esquerda para a direita: (SEQ) Sequência das informações; Órgão de Representação ou Expositor – discrimina os órgãos ou entidades que estão sendo representados pelo expositor naquele momento ou mesmo discrimina o próprio expositor; Representado diz a quem o expositor está representando ou defendendo interesses; a categoria Interesse Defendido diz se o que está sendo abordado no momento da CP é de interesse coletivo ou de classe; e por fim, Assuntos Abordados destaca, de forma simplificada, os temas discutidos¹⁰⁴.

CP 003/2006 – TABELA DE EXPOSITORES 1				
REALIZAÇÃO: 01 DE JULHO DE 2006				
LOCAL: CENTRO DE CONVENÇÕES				
SEQ	ÓRGÃO DE REPRESENTAÇÃO OU EXPOSITOR	REPRESENTADO	INTERESSE DEFENDIDO	ASSUNTOS ABORDADOS
1	SINDITEXTIL (Sindicato das ind. Têxteis)	INDÚSTRIAS DO SETOR TÊXTIL	COLETIVO/ DE CLASSE	Reajustes de energia descontrolado; Dificuldades p/ os grandes clientes; Papel da ANEEL frente aos reajustes e a modicidade; Desrespeito ao CDC.
2	OAB-CE (Ordem dos Advogados do Brasil - Sessão Ceará) (2)	SOCIEDADE CIVIL	COLETIVO	Natureza monopólio da COELCE; Atuação ARCE/ANEEL; Separação de valores na conta; Aferição de medidores/legitimidade; Medidores externos, antigos e novos; Atendimento da COELCE; Interesses da COELCE.
3	CEFET (Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará)	PROJETOS DE EDUCAÇÃO	COLETIVO	Defesa de projetos de educação para consumo sustentável de energia pela COELCE.

¹⁰⁴ A preocupação em formular e expor as referidas tabelas foi no sentido de proporcionar ao leitor uma visão geral de cada CP e, além disso, tornar claro exatamente quais os atores envolvidos e o tipo e a abrangência da problemática levantada por cada um deles.

4	ASSOC. BRAS. DE AMIOTROFIA ESPINHAL	PACIENTES C/ INTERNAÇÃO DOMICILIAR	COLETIVO	Dificuldades financeiras e constrangimentos das famílias de pacientes p/ internação domiciliar; Sos. já enc. a ARCE e COELCE.
5	CONSUMIDORES (11)	USUÁRIOS DE ENERGIA	INDIVIDUAL E COLETIVO	Má qualidade dos serviços; Mudança de medidores; Cortes de energia; Eletrif. Rural; Novos med/+ consumo; Monopólio; Baixa renda; Mais de CPs; Exposição de lucros pela COELCE; Resolução 456: não sintonia com a realidade e c/ o Código de Defesa do Consumidor; Revisão 456. Extensão de prazo p/ se apresentar na COELCE; ICMS irregular; Variação do valor da conta; Ações judiciais s/ tarifa; Competências da ANEEL; Privatização e aplicação do montante arrecadado; Programa Luz Para Todos; Cortes de luz em locais de utilidade pública. COELCE lesa o povo cearense; Não paga todos os impostos; Aumento de tarifa; Necessidade pagamento de conta p/posterior reclamação; Poluição visual; COELCE trata consumidor como ladrão; Tratamento ruim dado aos consumidores pela COELCE; Consequências da privatização; Medidas de redução de custos.
6	SINDUSCON (Sind. da Construção Civil do Ceará)	CONSTRUTORES CIVIS	COLETIVO/ DE CLASSE	COELCE privada x estatal; COELCE impõe normas ao Ceará; Arquitetura da cidade - poluição visual; COELCE Plus; Aumentos constantes da tarifa.

7	PROGRAMA DE ASSIST. VENTILATÓRIA DOMICILIAR DO HOSP. ALBERT SABIN	PACIENTES C/ INTERNAÇÃO DOMICILIAR	COLETIVO	Que a ANEEL e a COELCE viabilizem projeto encaminhado ao FECOP para subvenção de crédito em conta de energia dos pacientes domiciliares necessitados de aparelhos p/ manutenção da vida.
8	CONERGE (Conselho de Cons. da COELCE)	USUÁRIOS DE ENERGIA	COLETIVO	Trabalho do CONERGE e apoio da COELCE; Baixa renda; Pacientes domiciliares.
9	CONSUMIDORES COMERCIAIS	USUÁRIOS DE ENERGIA	INDIVIDUAIS	COELCE descumpre legislação ref. Aos produtores de camarão de peixes; COELCE acusa consumidor de fraude; Altos impostos; Corte de energia; Falta constante de energia; Melhoria da qualidade dos serv. da COELCE.
10	DECON (CÂMARA DE FORTALEZA – Vereador Lula Moraes)	SOCIEDADE CIVIL	COLETIVO	Altos reajustes da tarifa; Monopólio da COELCE; Compra de energia mais cara pela COELCE; Desrespeito à população.
11	ONG INTERVALO	PROJETOS DE EDUCAÇÃO	COLETIVO	COELCE realiza projeto de educação energética p/ crianças - risco de fim do projeto.
12	PODER LEGISLATIVO Dep. Estadual Chico Lopes	SOCIEDADE CIVIL	COLETIVO	Internação domiciliar; Tipo de tratamento dado p/ COELCE; Lucros da COELCE; Sugere fiscalização aos 190% faturados p/ COELCE; Sugestão mudança ANEEL de regulador p/ fiscalizador p/ ser mais bem entendida.
13	ASSOC. DOS MORADORES DO BAIRRO ÁGUA FRIA	SOCIEDADE CIVIL	COLETIVO	Precariedade da IP; Atendimento à cons. Carentes.
14	DE ROSA, SIQUEIRA, ALMEIDA, BARROS, BARRETO ADV. ASSOCIADOS	ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA	INDIVIDUAL	Objetivo da consulta; Devedores da COELCE presentes à CP usariam de demagogia p/ tirar proveito e negariam

				pagar suas contas; Elementos p/ efetiva fiscalização.
15	FUNGET (FUNDAÇÃO GERAÇÃO DE TRABALHO, RENDA E HABITAÇÃO) (2)	SOCIEDADE CIVIL	COLETIVO	Recusa da COELCE de eletrificar casas populares em Quixadá devido a débitos da Prefeitura - 71 famílias sem energia.

FONTE: consulta pública 003/2006

Na CP 003/2006 estiveram inscritos 125 participantes e 31 expositores, dos quais 29 abordaram os mais diversificados temas relacionados aos serviços prestados pela COELCE no estado. Foram levantados questionamentos sobre a privatização da COELCE estatal e suas consequências para os consumidores, ligando este fato a outro muito presente na CP, que diz respeito aos elevados reajustes dos preços da energia elétrica no estado que se seguiram a privatização, o caso da substituição de medidores para locais externos aos imóveis e de supostas fraudes, dentre outros apontados.

Vale destacar que, em razão das limitações apresentadas pela ata desta CP, que apenas documentou um breve resumo das exposições, de sua análise não constam transcrições com os depoimentos dos participantes citados, sendo fiel ao que consta no documento oficial publicado pela ANEEL na sua página da *internet*.

A seguir, apresento as principais questões levantadas nesta consulta, divididas por tema.

Preço da energia

De acordo com o pronunciamento do vice-presidente do Sindicato das Indústrias Têxteis do Ceará - SINDITEXTEL, o setor está enfrentando sérias dificuldades com o descontrole do preço da energia. José Iran Ribeiro contestou o reajuste das tarifas pelo IGPM, índice não aplicado aos produtos industriais, acrescido de Revisão Tarifária Periódica – RTP. A crítica se deu num contexto (2006) em que o reajuste foi, em média, 10,01%, antecedido pelo reajuste ainda maior em 2005 de 23,59%, em média, conforme dados da ANEEL.

O preço da energia foi comentado em tom de crítica pelo então vereador de Fortaleza e Presidente do Serviço de Proteção ao Consumidor da Câmara Municipal (SECON), Lula Moraes (PC do B), que destacou a compra de energia térmica pela COELCE a uma empresa termelétrica do seu próprio grupo (ENDESA) a um custo

muito elevado, incluindo também a situação de monopólio natural no estado como componentes que elevam o valor da tarifa para os consumidores cearenses.

O valor da tarifa de energia no Ceará provocou também a manifestação de entidades representativas de pacientes que necessitam de internação domiciliar, a exemplo da Associação Brasileira de Amiotrofia Espinhal, que destacou a dificuldade das famílias dos pacientes de pagar a conta de energia em razão do alto valor da tarifa. Na ocasião, a Sra. Fátima de Oliveira Braga, presidente da referida Associação, mencionou ainda as constantes situações de constrangimento das famílias em relação à COELCE em razão do atraso no pagamento das faturas. Por fim, declarou que foram enviadas solicitações à ARCE e à COELCE na tentativa de encontrar uma solução para o caso.

Nesta mesma perspectiva, a coordenadora médica do Programa de Assistência Ventilatória do Hospital Infantil de Fortaleza Albert Sabin, Sra. Cristiane Rodrigues de Sousa, sugeriu que a ANEEL e a COELCE viabilizassem projeto encaminhado ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, projeto este que possibilitaria a subvenção de crédito em conta de energia aos pacientes que necessitam de aparelhos necessários à manutenção da vida.

A defesa de uma solução para esses pacientes domiciliares também contou com a manifestação de outros consumidores e do então deputado estadual Chico Lopes (PC do B), que também mencionou os altos índices de lucro da COELCE e sugeriu uma exposição mais clara desses lucros pela Companhia, não descartando a realização de fiscalização pelos órgãos competentes.

O consumidor e advogado Odijas de Paula Frota comentou, também em tom de crítica, o alto custo da energia cobrada pela COELCE e a atitude desta pela não-devolução de crédito aos consumidores em decorrência de cobrança supostamente irregular na conta de energia, considerando que os consumidores obtiveram duas liminares que limitaram o aumento. Na ocasião, reprovou a medida da ANEEL, adotada neste caso por esta ter acionado a Justiça, para que o reajuste fosse mantido no patamar indicado na sua própria decisão de âmbito administrativo, contrariando os interesses dos consumidores.

Transferência de medidores de energia

Outro assunto bastante recorrente na CP 003/2006 foi a **mudança de medidores de energia** do interior das residências para a fachada dos imóveis ou ainda para serem instalados em postes nas ruas e calçadas. Vale dizer que essa medida foi adotada pela COELCE com a justificativa de reduzir as perdas consequentes dos chamados “gatos de energia” e facilitar a leitura do consumo a ser faturado mensalmente. Nesse sentido, os diversos expositores atentos a esta questão afirmaram, em tom de denúncia, conforme discrimina a tabela 1, que a COELCE vinha instalando medidores nas ruas sem que fossem observadas a arquitetura das cidades e o tráfego de pedestres pelas calçadas, desconsiderando ainda a opinião dos consumidores e proprietários dos imóveis.

Constata-se que esta ação da concessionária tem suscitado ainda o descontentamento e a manifestação dos consumidores e órgãos preocupados com a arquitetura das regiões citadinas e também daqueles que dizem se sentir constrangidos com a transferência desses equipamentos para a parte externa do imóvel, uma vez que este fato pode estar ligado à identificação de fraudes de energia nas residências visitadas pela COELCE. Os consumidores alegam que se sentem mais desrespeitados quando, ao resistirem à transferência dos medidores, são ameaçados do corte de energia mesmo sem uma só conta em atraso. Vale ressaltar que tanto a transferência dos medidores para a parte externa dos imóveis, como o corte de energia como penalidade para aqueles que tentarem impedir a ação da concessionária, são legitimados pela ANEEL por meio de resolução específica que regulamenta o setor.

Supostos casos de fraude (“gatos de energia”), forma de aferição de medidores e aplicação de multas pela COELCE

Algumas exposições destacaram deficiências no tratamento que a COELCE dá aos consumidores, principalmente quando é detectada redução brusca no consumo de energia e admitida a possibilidade de fraude. A esse respeito, vale dizer, de acordo com informações obtidas junto a um ex-funcionário da própria COELCE, que uma ordem de inspeção é emitida automaticamente sempre que uma unidade consumidora registra redução brusca no consumo de energia, por qualquer que seja o motivo.

De outra parte, não se pode deixar de considerar que são muitos os casos de fraude detectados pela COELCE, fato que se repete praticamente em todo o País,

segundo informações do Superintendente da ANEEL, ao afirmar que as perdas decorrentes de fraude e furto de energia no Brasil chegam a sete milhões e meio de reais ao ano. Talvez por este motivo muitos consumidores tenham que conviver com a sensação de estarem sendo vigiados o tempo todo pela sua concessionária de energia.

Também se fez presente à CP 003/2006 a Ordem dos Advogados do Brasil, seção Ceará – OAB-CE, levantando questões de grande relevância no que diz respeito a alguns procedimentos da COELCE, tais como a legitimidade de aferição dos medidores. Isto ocorre, por exemplo, nos casos em que, ao identificar algum sinal de problema ou mesmo de fraude em unidade de consumo, em algumas situações a COELCE retira o medidor e realiza, em laboratório próprio ou terceirizado, a aferição nos equipamentos, com ou sem a presença do consumidor. Com base nessa aferição, que deveria ser feita por órgão metrológico oficial, declarou a OAB, a concessionária apenas os consumidores cujos medidores de energia apresentem alguma anormalidade, cobrando valores retroativos¹⁰⁵ e aplicando multas que chegam a 30 por cento do cálculo obtido, multa esta autorizada pela ANEEL.

O que foi questionado pela OAB-Ce na presente CP não é o procedimento adotado pela COELCE para a identificação de problemas, mas sim a legitimidade que, segundo a Ordem dos Advogados, é conferida apenas aos órgãos oficiais. A entidade argumentou ainda, assim como outros expositores, que a mesma empresa que fornece energia não tem idoneidade para aferir, julgar e aplicar penalidades aos seus consumidores.

A OAB-CE ainda se manifestou sobre a natureza do monopólio da COELCE no Ceará, a necessidade da separação de valores outros que não o da energia consumida, e que são cobrados na conta, o problema dos medidores expostos nas ruas e calçadas, a questão do “*self-dealing*”¹⁰⁶ e sua legalidade, a qualidade dos novos medidores instalados, além de uma questão que está diretamente ligada à natureza da atuação das agências reguladoras: muitas das agências reguladoras, afirma a OAB-CE, se intitulam órgãos de defesa do consumidor ou da sociedade.

¹⁰⁵ Nestes casos, definidos pela Coelce como termos de ocorrência, eram muitas vezes cobrados retroativamente 2, 3 ou até mais anos de consumo supostamente suprimidos da concessionária, até que um entendimento verbal entre ARCE e Coelce no ano de 2008 limitou este tipo de cobrança a doze meses.

¹⁰⁶ Tipo de operação em que a empresa distribuidora compra energia de uma empresa geradora do seu mesmo grupo.

Sobre este último assunto, vale lembrar que as agências reguladoras, a exemplo da ARCE e da ANEEL, não são órgãos de defesa do consumidor nem da concessionária. Nesse sentido, indo ao encontro do exposto pela OAB-CE, faz-se necessário lembrar que tanto a ARCE quanto a ANEEL são agências criadas para atuar pautadas nos termos dos contratos de concessão das empresas privatizadas, nas suas resoluções internas e nas leis específicas que regulamentam o setor, além das leis que as criaram. Não se pode dizer, portanto, que as agências defendam este ou aquele lado, e sim que deve fundamentar seus atos administrativos em normas, devendo garantir o bom funcionamento do setor regulado.

Caso FUNGET

Chamou a atenção dos presentes à CP 003/2006 a participação de um grupo organizado denominado Fundação Geração de Trabalho, Renda, Habitação – FUNGET. Seus integrantes entraram no auditório onde ocorria a consulta carregando faixas e protestando contra a concessionária. O motivo do protesto foi que a COELCE se recusou a eletrificar casas populares na cidade de Quixadá. De acordo com um dos integrantes da FUNGET, a recusa da COELCE de eletrificar as casas construídas pela Prefeitura ocorreu porque esta tinha uma dívida não paga com aquela. Segundo disseram, por intervenção da ARCE, a concessionária havia colocado os postes há 120 dias, mas que até aquele momento, da consulta pública, 71 famílias continuavam sem energia elétrica, segundo afirmou o representante da FUNGET. A Fundação argumentou ainda a existência de uma ordem judicial no sentido de que a eletrificação fosse realizada, concluindo com a afirmação de que aqueles potenciais consumidores não poderiam ter negado o direito à energia.

Programas educacionais

Também foi mencionado na primeira consulta pública o apoio da COELCE a projeto social de educação energética para crianças. A ONG Intervalo destacou a importância do projeto, mas temia o fim das atividades. Nesse sentido, o Sr. José Luciano Pimentel, gerente do Centro Tecnológico de Fortaleza, questionou a redução efetuada pela Resolução ANEEL nº 176/2005 de 0,5% para 0,25% da receita operacional para investimento em programas educacionais. Afirmou que esta medida prejudicou o Programa de Combate ao Desperdício, levado a cabo pela COELCE. Na ocasião, sugeriu que a ANEEL repensasse medidas que permitam a manutenção de projetos de combate ao desperdício de energia.

Caso COELCE Plus

Além de outros assuntos abordados, o vice-presidente do Sindicato dos Construtores do Ceará – SINDUSCON questionou as atividades extra-concessão realizadas pela COELCE por meio da designada COELCE Plus, fazendo a cobrança desses serviços na própria conta de energia. O vice-presidente alegou que serviços outros prestados pela COELCE na qualidade de concessionária distribuidora de energia elétrica do estado representava concorrência desleal em relação a outras empresas e profissionais liberais que prestam o mesmo tipo de serviço.

Nesta CP 003/2006, contata-se a participação de importantes agentes e a relevância dos temas discutidos, ganhando destaque a questão do preço da energia elétrica no Ceará, a transferência de medidores de local, seguindo o que parece ser um novo padrão a ser adotado pela COELCE. Além disso, a questão das supostas fraudes detectadas pela concessionária ocuparam espaço nesta CP. Por fim, o surgimento de uma questão pouco divulgada e que até então se fez pouco conhecida no meio da regulação no estado Ceará, que são as atividades denominadas extra-concessão pela chamada COELCE Plus.

A seguir, será apresentada a CP 001/2007, realizada no ano seguinte ao que esta ocorreu.

3.4.2 Consulta pública 001/2007

A segunda consulta pública realizada no Ceará, CP 001/2007, teve lugar no auditório do SEBRAE-CE, em 03 e outubro de 2007, situado na Av. Monsenhor Tabosa, nº 777, Praia de Iracema, na Capital cearense. Vale ressaltar que por determinação da própria ANEEL, agência que organizou e presidiu a CP 003/2006, a ARCE passou a organizar e presidir anualmente as CPs que se seguiram, enquanto aquela passou a se fazer representar por apenas um integrante. A partir de 2007, as consultas públicas presenciais no Ceará passaram, portanto, a ser totalmente conduzidas pela agência estadual. Dito isto, segue a tabela com as informações da referida consulta:

CP 001/2007 – TABELA DE EXPOSITORES 2

REALIZAÇÃO: 03 DE OUTUBRO DE 2007

LOCAL: SEBRAE-CE

SEQ	ÓRGÃO DE REPRESENTAÇÃO OU EXPOSITOR	REPRESENTADO	INTERESSE DEFENDIDO	ASSUNTOS ABORDADOS
1	CONSUMIDOR EMPRESARIAL	USUÁRIO DE ENERGIA	INDIVIDUAL	Débitos anteriores
2	CONSUMIDOR	USUÁRIO DE ENERGIA	INDIVIDUAL	Diversas: Reclamação anterior não resolvida; Poluição visual; Monopólio da COELCE.
3	ELETROTÉCNICO	TÉCNICOS/ELETRÓTECNICOS/ ENGENHEIROS	COLETIVO/ DE CLASSE	COELCE PLUS - Correção de fator de potência fictícia pela COELCE; COELCE tomando as oportunidades de trabalho.
4	ELETRICISTA AUTÔNOMO	TÉCNICOS/ELETRÓTECNICOS/ ENGENHEIROS	COLETIVO/ DE CLASSE	COELCE PLUS - Confirma que a COELCE não está fazendo uma verdadeira correção de kVar; Má qualidade da energia e variação de tensão na MT.
5	CONSUMIDOR	USUÁRIO DE ENERGIA	INDIVIDUAL	Iluminação Pública na zona rural; Cobrança indevida e ressarcimento de danos elétricos; Má qualidade da energia; Extensão de rede; Desconfiança da COELCE quando o consumidor baixa o consumo.
6	ESTUDANTE (MESTRANDO)	PESQUISADOR	-	Apresentação de sua pesquisa destacando pontos positivos da COELCE.
7	"PROMIL" (Projeto Social funciona no corpo de bombeiros)	SOCIEDADE CIVIL	-	Reconhecimento do apoio recebido da COELCE.
8	ENG. ELETRICISTA APOSENTADO	TÉCNICOS/ELETRÓTECNICOS/ ENGENHEIROS	COLETIVO/ DE CLASSE	Demora na religação de energia; Cobrança de contribuição indevidamente; Crítica à ARCE e COELCE.

9	CONSUMIDORA	USUÁRIO DE ENERGIA	INDIVIDUAL	Sorteio de geladeiras não a contemplou.
10	PROFESSOR DEPTO DE ENG ELÉTRICA DA UFC	ESTUDANTES/ ENG. ELÉTRICA	COLETIVO	Critica à COELCE Plus - tomando o mercado.
11	SINDUSCON (Sindicato da Construção Civil do Ceará)	CONSTRUTORES CIVIS	COLETIVO/ DE CLASSE	Descumprimento de prazos na execução de projetos e obras; Poluição visual; COELCE Plus - concorrência desleal; Construção civil - pedidos de ligação.
12	ASSOC. DOS AMIGOS DA ARTE DE GUARAMIRANGA	SOCIEDADE CIVIL	-	Elogio à COELCE - construção de subestação e seriedade no campo social.
13	SENGE – CE (SINDICATO DOS ENG. DO CEARÁ) E CREA – (CONSELHO REGIONAL DE ENG. E ARQUITETURA)	TÉCNICOS/ELETR OTÉCNICOS/ ENGENHEIROS ETC	COLETIVO/ DE CLASSE	COELCE Plus - maior índice de reclamação no sindicato (26 mil cadastrados no CREA); Poluição visual.
14	FÓRUM PERMANENTE DO CENTRO DE FORTALEZA/AGEN DA 21/GRUPO GESTOR DO PLANO DIRETOR	SOCIEDADE CIVIL	COLETIVO	Medidores, postes e sapatas expostos nas calçadas; poluição visual; código de obras e postura de Fortaleza.
15	CASA DO CONTO	SOCIEDADE CIVIL	-	Elogio à COELCE pelo apoio à projetos sociais como o da "Casa do conto"
16	SECRETARIA MUN. DE MEIO AMBIENTE E CONTROLE URBANO DE FORTALEZA	PODER PÚBLICO MUNICIPAL	COLETIVO	Sapatas em torno dos postes.
17	ASSOCIAÇÃO DO MERCADO DA SÉ DE FORTALEZA	USUÁRIO DE ENERGIA	COLETIVO	Sentiu-se obrigado pela COELCE a realizar todo o serviço de instalação elétrica com a mesma sob pena de desligamento de energia.
18	ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DO CONJ. SÃO JOÃO	SOCIEDADE CIVIL	-	Elogio ao trabalho comunitário realizado pela COELCE.
19	CONSUMIDOR	USUÁRIO DE ENERGIA	INDIVIDUAL E COLETIVO	Medidores externos (centro da cidade); Aviso de corte; Entrega da conta; Corte; excesso de postes na rua;

				Oscilações de tensão.
20	COMPEDEF (Comissão de Políticas Públicas Municipais para Atenção às Pessoas com Deficiência)	SOCIEDADE CIVIL	COLETIVO	Cotas para deficientes nos três órgãos presentes; Medidores externos.
21	ENG. ELETRICISTA (PROF. LIBERAL)	TÉCNICOS/ELETR OTÉCNICOS/ ENGENHEIROS	COLETIVO/ DE CLASSE	COELCE Plus – sonegação de impostos e nota fiscal; Impossibilidade de licitação.
22	CONSUMIDOR/ DEFICIENTE VISUAL	USUÁRIO DE ENERGIA	INDIVIDUAL E COLETIVO	Medidor externo causa colisão; Redução do consumo causa desconfiança da COELCE, Má informação prestada pela COELCE.
23	CONSUMIDORA	USUÁRIO DE ENERGIA	INDIVIDUAL	Cobrança por suposta fraude de energia.
24	"ABRAME" (ASSOCIAÇÃO SEM FINS LUCRATIVOS)	PACIENTES C/ INTERNAÇÃO DOMICILIAR	COLETIVO	Reconhecimento do apoio recebido da COELCE - 15 crianças dependentes de ventilação mecânica.
25	FEDERAÇÃO DE BAIRROS E FAVELAS DE FORTALEZA	SOCIEDADE CIVIL	COLETIVO	Posição dos medidores nas ruas.
26	CONSUMIDOR E AMBIENTALISTA	USUÁRIO DE ENERGIA/ SOCIEDADE CIVIL	INDIVIDUAL E COLETIVO	Críticas à COELCE; redução gera desconfiança; Questões de ordem moral; Medidores externos; Sapatas; Ocupação de APAs e fornecimento de energia.
28	PROCON-CE (MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL)	SOCIEDADE CIVIL	COLETIVO	COELCE PLUS- >DRT; IP; SINDEC.
29	CONSUMIDOR/ADV OGADO	USUÁRIO DE ENERGIA	INDIVIDUAL	Mudança de titularidade: abuso da COELCE.
30	CONERGE (CONSELHO DE CONSUMIDORES DA COELCE) (2)	USUÁRIO DE ENERGIA	COLETIVO	Esclarece procedimentos de corte; Rural irrigante; Progresso e continuidade na qualidade da energia. Conselho está à disposição para ajudar na solução de

				problemas.
31	CONSUMIDOR	USUÁRIO DE ENERGIA	INDIVIDUAL E COLETIVO	Redução de consumo gera desconfiança; Calúnias e abusos da COELCE; Baixa altura dos medidores nos postes; Poste na entrada de garagem; Sugestão de CPs nos bairros.
32	CONSUMIDOR	USUÁRIO DE ENERGIA	INDIVIDUAL E COLETIVO	Má qualidade da energia; COELCE tem obrigações sociais que devem ser cumpridas; COELCE Plus

FONTE: consulta pública 001/2007

A consulta pública 001/2007 teve como presidente a Sra. Maria Marfisa M. de Aguiar F. Ximenes, então Presidente do Conselho Diretor da ARCE. Além desta, compuseram a mesa o superintendente de Fiscalização de Eletricidade da ANEEL, Sr. Paulo Henrique Silvestre Lopes, o secretário Executivo do PROCON Ceará, Sr. Antônio Carlos de Azevedo Costa, o presidente do Conselho de Consumidores da COELCE (CONERGE), Sr. Erildo Lemos Pontes, o conselheiro da ARCE, Sr. José Luis Lins dos Santos e outros três membros da ARCE.

Na abertura da sessão, ao destacar a importância da CP como um meio de controle social e o esforço das duas ARs para estimular a participação da sociedade nesse tipo de evento, a presidente da sessão afirmou que a consulta pública contribui decisivamente com o processo de fiscalização realizado pela ARCE/ANEEL:

A contribuição do consumidor de energia é muito importante para o direcionamento das ações das agências reguladoras. (...) hoje a ARCE e a ANEEL têm fiscalizações programadas em várias áreas da concessão como, por exemplo, nós fiscalizamos a área comercial, a área técnica de distribuição, a questão da segurança das instalações, se a aplicação de subvenções na área de baixa renda está sendo feita convenientemente, verificamos se os investimentos que a concessionária faz na área de pesquisa e desenvolvimento estão corretos, se o plano de universalização dos consumidores está correto. Mas nós precisamos também, e acima de tudo, ouvir a população [sobre] como é o seu sentimento com relação à qualidade do serviço de energia elétrica. É este nosso objetivo nesta tarde.

De acordo com o representante da ANEEL, a CP tem por objetivo final e comum alcançar melhor qualidade e atendimento na prestação do serviço pela COELCE. Em suas palavras,

Este procedimento de Consulta Pública foi definido pela diretoria da ANEEL em 2005 com o objetivo de dar maior transparência às nossas atividades, e esta orientação é passada para as agências estaduais. O ano passado nós fizemos aqui uma CP, em Fortaleza, com a participação da ARCE, nossa delegada, e este ano a ARCE está fazendo e nós participando. Então, o objetivo realmente dessa consulta é que os consumidores tenham oportunidade de aqui colocar suas sugestões ou suas reclamações para que a fiscalização foque nos maiores problemas. E o objetivo, a concessionária está aqui presente também ouvindo, acho que o objetivo de todos nós, seja das agências reguladoras, da concessionária, seja dos consumidores, é que o atendimento seja de maior qualidade possível.

O que os representantes das duas agências reguladoras estão expondo é a razão de ser desses instrumentos e reflete, ao menos em teoria, os princípios fundamentais de democracia e de participação cidadã no âmbito das agências reguladoras. Aqueles que participam desses momentos de discussão motivados pela esperança da melhoria dos serviços esperam, por sua vez, que esta teoria seja transposta para a praticidade do dia a dia. Portanto, a importância desses discursos está no comprometimento, pelos seus autores, de que ações serão tomadas com a participação dos usuários do serviço público de energia elétrica.

Conforme mostra a tabela 2, os consumidores da COELCE presentes à CP manifestaram-se sobre questões diversas em que foram defendidos interesses particulares e coletivos. Mesmo na defesa de interesses individuais, alguns questionamentos destacaram pontos que, pela sua recorrência, são notadamente de interesse coletivo. São problemas de naturezas diversas que muitas vezes perduram por meses ou até anos a espera de uma solução, a despeito do caso apresentado pelo técnico de engenharia e consumidor, Sr. Arnaldo de Sousa Oliveira, que apontou supostas deficiências da COELCE, ARCE e ANEEL:

O ano passado eu estive aqui em uma audiência, eu fiz reclamações e nada foi resolvido. Continua na estaca zero. Por exemplo, o governo do estado: 27% de carga tributária em cima do extrato de conta; a iluminação pública, 50% da conta. Por outro lado, a COELCE está transformando a cidade numa favela de baixa categoria, jogando quadros de energia, fios, em cima de fachadas de prédios, de granito, de mármore, cerâmica. Joga por cima com prego, com parafuso, não respeita ninguém. Chega nas casas, abre o medidor da maneira que

quer. Não é por aí, não! O estado de direito dá direito ao cidadão ter seu imóvel e ser respeitado. (...) a COELCE está desmoralizando todo mundo. Por quê? Que monopólio é esse? O quê que nós somos? O que a ARCE está fazendo, o que a ANEEL está fazendo que não pegou e não puniu? Eu reclamei isso aqui o ano passado, em dezembro, dia quatro. Eu vim aqui e nada foi feito! Eu quero que eles façam uma revisão [do] que a COELCE está fazendo. Se ela [COELCE] não merece, bote outra no lugar. Só ela, sozinha? Né por aí não! (...) não temos que acatar monopólio miserável, não!

Ao enumerar criticamente algumas deficiências da COELCE quanto à demora na prestação de serviços e sobre cobrança indevida na conta referente à contribuição não autorizada, outro consumidor presente à sessão, o Sr. Agostinho Martins de Araújo Campos, pediu licença para também fazer uma crítica à ARCE. Disse ele que recorreu à ARCE e esta realmente entrou em contato com a COELCE e a concessionária restituiu o valor na conta seguinte, mas em algum momento lhe pareceu que a agência estadual estava querendo se ver livre do seu papel. Destacou ainda que

(...) a ARCE precisa ficar mais atenta as essas questões de reclamação, não é possível que a COELCE faça do jeito que ela quer. (...) a minha preocupação é que a COELCE foi considerada por duas vezes seguidas a melhor empresa distribuidora do Nordeste. E como são as outras?

As cobranças, a consumidores novos, de débitos deixados por consumidores antigos, por exemplo, é um caso de grandes consequências que está sempre presente entre os problemas apontados nas CPs, pois impedem os pretensos novos consumidores de ter acesso à ligação de energia. Este foi o problema apontado pelo Sr. Flávio Gurgel, representante de uma empresa do ramo de reciclagem que quer se instalar em Fortaleza, ocupando o espaço deixado no mercado por uma empresa que encerrou suas atividades com um débito de R\$ 12 mil junto à COELCE. De acordo o expositor,

Nossa empresa (...) procurou a COELCE para solicitar energia e foi informada desse débito. Inicialmente, nós pedimos uma energia provisória. Foi negada por que não tínhamos ainda o CGC. Ao entregarmos o CGC, a COELCE disse que só negociando o débito. Ora, nós estamos querendo instalar uma nova empresa, onde serão gerados sessenta empregos diretos, reciclaremos cento e cinquenta toneladas de papel e papelão, geraremos impostos (...) e infelizmente nos foi negado esse direito pela COELCE até o presente momento. A dívida não é da empresa que está se instalando. Eu pergunto: por que a COELCE não executa a empresa devedora através do CGC da empresa e até mesmo dos seus sócios? (...) então, por este motivo nós estamos aqui: para reclamar o direito de ter energia (...). Dentro do que a COELCE sempre prega no “você pergunta e a COELCE responde”, nós estamos aqui fazendo três perguntas: o que a

COELCE, como uma das líderes de reclamações no Decon, vai fazer para resolver esse problema para nós consumidores? Até quando a COELCE vai querer usurpar o direito dos cidadãos e das empresas que aqui se instalarão? Até quando ela vai praticar o abuso do poder econômico e do monopólio?

Problemas frequentes também estão relacionados ao valor da taxa de iluminação pública cobrada indevidamente em zona rural; a má qualidade da energia elétrica que chega às casas de alguns consumidores; dificuldades para a ligação de energia em locais não próximos da rede da COELCE (extensão de rede); as consequências da desconfiança da concessionária nos casos em que é detectada redução do consumo médio de energia em unidades de consumo e a aplicação e cobrança de multas em supostas situações de fraude identificadas pela própria concessionária.

Sobre a redução do consumo e as medidas adotadas pela COELCE, o consumidor Antenor Ferreira da Silva afirmou que:

(...) quando é no meio do ano que reúne todo mundo [da família] a energia vai lá pra cima, por que a minha filha mora na Europa e quando chega aqui liga o ar-condicionado, liga tudo. Quando ela viaja, aí a COELCE vai lá como se eu fosse um ladrão de energia. Já mudaram o medidor, mudaram tudo.

No que se refere à má qualidade da energia, a consumidora Elisabete Regina Lima Cardoso afirmou em tom de denúncia que há um ano cerca de dez famílias enfrentavam esse tipo de problema. Explicou que após a instalação de uma empresa metalúrgica próximo a sua residência convivia com a frequente oscilação de energia e a constante queima de seus eletrodomésticos. De acordo com a consumidora, quando os técnicos da COELCE iam ao local, apesar de pedirem para que a consumidora não informasse a empresa dessa conclusão, diziam que o problema era sobrecarga na rede de energia e que a concessionária não queria gastar com transformador e que, portanto, nada podia ser feito ali. Ainda segundo a Sra. Elisabete Regina,

(...) eu tô há um ano exigindo da COELCE um direito que está lá nos seus papeizinhos, nos seus panfletos, que é ter energia de qualidade com tensão e continuidade (...). Estou exigindo só esse direito e não estou conseguindo, um simples direito que eles colocam (...). Eu estou aqui para exigir os meus direitos e alguém vai ter que responder por isso. (...) quando eu disse que vinha pra essa reunião, que ia estar aqui, que ia colocar o caso para a ANEEL, que ia colocar o caso a público, me disseram [da COELCE]: (...) daqui há 30 dias irá uma equipe especializada (...) para resolver o problema. Eu disse: precisou de um ano pra resolver o problema? (...) eu estou cansada, eu não tenho todo o tempo do mundo pra viver atrás da COELCE. (...) é preciso que a

gente tire a venda dos olhos, esses projetinhos [sociais] que a COELCE faz é obrigação (...), ela abocanha um mercado enorme aqui dentro, ela tem que fazer muito mais.

Além destes, o problema da suposta instalação indiscriminada de medidores nos postes e fachadas dos imóveis e o caso de sapatas (ou defensas) construídas em torno dos postes para protegê-los dos impactos de automóveis, tem atraído críticas crescentes de diferentes expositores. O Sr. Carlos Lima Verde, Coordenador do Fórum Permanente do Centro da Cidade de Fortaleza, que também compõe a Agenda 21 e o grupo gestor que atua na elaboração do Plano Diretor de Fortaleza, retratou o problema dos medidores expostos nas calçadas a luz do Código de Obras e Posturas do Município de Fortaleza, ressaltando questões de ordem estética, urbanística e de segurança:

(...) a nossa maior preocupação é com os medidores de energia que estão expostos nas calçadas. (...) medidores com uma altura menor que três metros, o nosso Código não permite isso. (...) nesse sentido, eu peço que seja reestudado esse novo sistema criado aqui para a cidade de Fortaleza, tá, que provoca poluição visual e provoca insegurança aos seus usuários. E gostaria também que fosse revista essa questão dessas sapatas nesses postes. (...) sapatas que impedem o ir e vir dos cadeirantes (...).

Além da participação de secretários de estado, arquitetos, entidades de classe como o SINDUSCOM, Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA e de outras pessoas preocupadas com essa problemática, este fato também motivou a exposição de um consumidor com deficiência visual nesta CP, que declarou já ter colidido acidentalmente com um dos medidores instalados à altura dos olhos.

O representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano de Fortaleza, Sr. Júlio César Costa, reafirmou os comentários feitos com relação à exposição dos medidores nas calçadas e ressaltou o prejuízo à paisagem urbanística da Cidade causado pelas “sapatas” construídas em torno dos postes, além do impedimento à livre circulação de pedestres. Constatou ainda que a qualidade desses serviços é péssima e que, apesar dessa estrutura ser útil tanto à proteção dos postes quanto a das pessoas que neles abalroam, poderia se pensar uma solução técnica melhor. Afirmou ainda que:

(...) a gente já vinha desenvolvendo um trabalho junto a empresários, junto a empresas que usam calçadas para colocar semáforos, placas indicativas, para que agente consiga devolver esses espaços para a população (...). Então agente vê a COELCE, que tem um departamento técnico que acho que é muito bom e tem condições de

desenvolver uma medida mais técnica e que, digamos assim, traga menos prejuízos, por que de qualquer forma há prejuízos.

Sobre este assunto, o Sr. Daniel Melo de Cordeiro, membro da Comissão de Políticas Públicas Municipais para Atenção às Pessoas com Deficiência – COMPEDEF, ressaltou a importância de se garantir os direitos de pessoas com deficiências, destacando que os quadros medidores da COELCE são impedimentos ao seu direito de ir e vir. Essa informação foi confirmada pelo Sr. José Airton Bezerra Falcão, deficiente visual, que criticou, dentre outros casos, a instalação do medidor de sua residência a uma altura de 1,36 metro, alegando que, como os deficientes visuais andam muito próximos às paredes, essa posição do medidor tem ocasionado colisões, já tendo ele quebrado vários óculos.

Nessa perspectiva, o ambientalista João Saraiva, após destacar, em tom de denúncia, o modo como a COELCE trata aqueles que reduzem seu consumo de energia e de sugerir que a ARCE cuide também de questões éticas e morais, em razão de situações às quais o consumidor é muitas vezes submetido pela empresa, expressou a seguinte questão à COELCE em relação aos medidores instalados nas ruas:

(...) vocês têm autorização da Prefeitura para fazer isso? Os postes são de domínio da COELCE, mas o espaço é público. Portanto, não se trata apenas de dizer se pode ou não, isso é ridículo. Há autorização da Prefeitura para fazer isso? Há autorização de um órgão com autonomia administrativa que precisa saber, que precisa ser consultado se isso pode ser (...).

Na ocasião, o ambientalista ainda denunciou as instalações elétricas feitas pela COELCE em residências construídas em áreas de risco e de proteção ambiental. A questão dos medidores externos também foi lembrada pela Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, pelo do Sr. Francisco Helenilson Gomes do Nascimento, ao afirmar que a posição dos medidores desrespeita as normas municipais, trazendo prejuízos aos consumidores. Pediu que a COELCE retornasse à condição de segurança necessária.

Apesar da importância de todos os assuntos ora abordados, destaca-se o problema da instalação dos medidores e de defensas nas ruas. Como se pode constatar, as falas refletem a dificuldade das pessoas, especialmente daqueles que convivem com alguma restrição física, em trafegar com segurança pelos locais destinados ao trânsito de pedestres. Essa problemática é ainda ampliada se se considerar as entidades e a

quantidade de expositores que foram solidários com os mais prejudicados. Além disso, revela a dificuldade de se fazer respeitar o livre acesso, apesar da existência de normas, a exemplo do Código de Obras e Posturas, por parte dos órgãos municipais competentes, e também da dificuldade de regulação pelas agências reguladoras. Sob esse aspecto, observa-se, portanto, que foram muitas as críticas à COELCE.

Por outro lado, alguns expositores ressaltaram pontos positivos da concessionária. O Sr. Almir Mota elogiou e destacou o fato de que a concessionária investe em “meio mundo de projetos sociais nessa cidade”, especialmente aqueles voltados para crianças carentes. Agradeceu a parceria da COELCE com o seu projeto, chamado Casa do Conto, na região do Jangurussu e no Poço da Draga, que atende crianças. O Sr. Antônio Carlos Banhos aproveitou a realização da CP para também agradecer à COELCE pelo apoio dado ao seu projeto com crianças carentes. O projeto da instituição denominada “Promil” funciona no comando do Corpo de Bombeiros de Fortaleza. Ainda nessa perspectiva, o Sr. Luciano Gomes Bezerra, presidente da Associação dos Amigos da Arte de Guaramiranga, ressaltou a construção de uma subestação na sua cidade, resolvendo definitivamente os problemas de falta de energia, e também a seriedade da concessionária nos campos social e cultural. Estas opiniões foram comuns ao Sr. Haroldo Pinho de Oliveira, presidente da Associação dos Moradores do Conjunto São João, situado no bairro de Lagoa Redonda, onde, segundo ele, a COELCE desenvolve trabalhos sociais que beneficiam centenas de famílias e jovens.

O presidente do Conselho de Consumidores da COELCE – CONERGE, Sr. Antônio Erildo Lemos Pontes, que neste Conselho representava a Federação da Agricultura do Estado do Ceará, disponibilizou a entidade a todos os consumidores que têm problemas junto à COELCE, ocasião em que defendeu o setor rural, na medida em que propôs a extensão do período de tarifa reduzida em uma hora e meia. Segundo ele, a faixa de consumo direcionada aos agricultores cearenses, denominada Rural Irrigante, compreende o período que vai de 21h30min horas até seis horas. O Presidente do CONERGE ainda prestou explicações sobre o recurso utilizado pela concessionária ao emitir avisos de corte de energia por telefone, afirmando que esta medida só é realizada depois de cumpridas todas as exigências estabelecidas. Elogiou a atitude da ARCE e da ANEEL na realização da presente consulta e também teceu elogios à COELCE, que

desde a privatização, segundo ele, vinham demonstrando progressos em sua qualidade e continuidade.

COELCE Plus

Assunto que guarda grande polêmica e que foi timidamente levantado na CP 003/2006, mas que ganhou forte repercussão na CP 001/2007, diz respeito à prestação de serviços, pela COELCE, de natureza diferente daqueles para os quais a empresa foi designada. De acordo com a tabela 2, observa-se que diversas categorias de expositores, sobretudo aquelas que se dizem mais prejudicadas, têm comentado a postura da COELCE no que se refere aos serviços oferecidos pela designada COELCE Plus.

Vale informar que esta denominação se refere a uma atividade desenvolvida em um setor da empresa e visa a prestar serviços diversos no segmento de instalações elétricas, reformas, eficiência energética para empresas, correção de fator de potência, dentre outros serviços técnicos destinados a consumidores comerciais e industriais do Ceará.

Sobre este aspecto, as associações de classe, como o Sindicato dos Engenheiros do Ceará - SENGE-CE, Sindicato dos Construtores Civis do Ceará - SINDUSCON e o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA apresentaram-se contrárias à COELCE Plus durante a CP, alegando que essa problemática representa o maior índice de reclamações naquele Sindicato. As exposições desses participantes foram fundadas basicamente na ideia de que a COELCE levaria vantagens em relação a outras empresas e profissionais liberais que realizam o mesmo tipo de serviços, uma vez que a concessionária dispõe de toda a estrutura utilizada para o fornecimento de energia no estado, além de informações privilegiadas sobre os seus consumidores, informações estas que não seriam acessíveis a qualquer tempo por outras empresas.

O representante do SINDUSCON, Sr. José Carlos Braide Nogueira da Gama, enfatizou a melhoria do diálogo entre a COELCE e as entidades de classe, especialmente com esse Sindicato, que, segundo ele, “avançou bastante, mas ainda não o suficiente”. Na ocasião, destacou quatro aspectos importantes: o primeiro, com relação ao descumprimento dos prazos de execução de serviços pela COELCE relacionados à ligação de energia num prédio recém-construído, o que, disse ele, “trás grandes problemas para a atividade da construção civil”. Segundo, questionou o padrão das caixas de medição adotado pela COELCE, “esquecendo-se da estética e beleza da

nossa cidade, apesar do voto contrário dos representantes da construção civil e dos arquitetos”. O terceiro ponto criticou a suposta concorrência desleal enfrentada pelas pequenas empresas e profissionais autônomos em face da COELCE Plus. Finalmente, o representante do Sindicato destacou a mudança no procedimento de pedido de ligação para as unidades de um prédio construído, que não consistia no pedido de ligação em nome da construtora e logo em seguida no corte, “descomplicando um pouco a vida das empresas do setor”, afirmou o Sr. José Carlos.

Por sua vez, a presidente do Sindicato dos Engenheiros do Ceará e também Conselheira do CREA, Sra. Theresa Neuman Santos de Freitas, direcionou sua exposição para o caso COELCE Plus, afirmando, na ocasião, que

(...) o que está acontecendo no Ceará é uma coisa muito grave para os profissionais de engenharia elétrica, uma vez que a concessionária está executando todos os tipos de serviços nessa área e também na área da construção civil, o que resulta em uma concorrência desleal com as médias, pequenas e microempresas que sobrevivem exclusivamente desse mercado, resultando ainda no empobrecimento do Ceará.

Além das entidades de classe, o assunto atraiu os próprios profissionais liberais às consultas públicas. Os Srs. Wagner Peres de Carvalho e Daniel Gomes Pereira afirmaram, em tom de denúncia, que a COELCE estaria tomando as oportunidades de trabalho nessa área, ao mesmo tempo em que, em alguns casos, não estaria fazendo uma verdadeira correção do fator de potência, o que poderia acarretar a má qualidade da energia fornecida aos consumidores e em variações de tensão na rede elétrica de média tensão. De acordo com o primeiro,

(...) a COELCE simplesmente está fazendo uma correção fictícia [do fator de potência] e manchando o curso de engenharia elétrica em si. Então, a gente tem que lutar contra esse monopólio. A COELCE chega no cliente que tá pagando certo consumo reativo excedente (CRE), no final do mês você tá com registro de CRE todo no medidor e esse capacitor [supostamente instalado pela COELCE Plus] não fazendo a função correta que era pra fazer, e no final do mês o cliente tá lá com zero real de CRE (...). Então, os engenheiros estão se formando [e] não estão tendo campo de trabalho. Só tão tendo chance dentro da COELCE de aprender um serviço que está sendo mal feito e gerando uma má qualidade de energia para dentro do sistema de Fortaleza.

Segundo o Sr. Daniel,

(...) realmente não há uma verdadeira correção de KVar e [o Wagner] mostrou o material de um cliente que ele fez um serviço. Tá lá, foi suprimida a cláusula do medidor. Então, a gente supõe que alguém pode manipular essa informação. Então, o que acontece: o cliente tem um problema, tá com uma multa de R\$ 3 mil [por exemplo] e fica pagando por muito tempo. Então, ela [a COELCE] ganha de todas as formas porque ou deixa o cliente pagando essa multa de KVar e recebe o dinheiro dessa multa ou oferece ao cliente o banco de capacitores (BC), que não atende a verdadeira correção do fator de potência (FP), não corrige de verdade, não faz o serviço correto, mas ela pode retirar essa cláusula da conta. Então, o cliente de qualquer forma fica na mão dela. O profissional que conhece o problema, que sabe corrigir o problema, que entende que o BC é algo sério, que [a sua ausência] prejudica a qualidade da energia de um modo geral, fica sem campo de trabalho. Não podemos disputar com a COELCE. Ela está com a informação na mão, com o mercado na mão (...). Faz muito tempo que eu não faço um banco de capacitores para ninguém porque a COELCE Plus resolve o problema de todo mundo. Resolve e de qualquer maneira ela resolve, faz um contrato com você de um ano, você deixa de pagar aquilo ali. (...) além do que a COELCE não esclarece o cliente sobre realmente qual o problema que ele tem, porque que ele tá pagando aquela multa. (...) se o BC [instalado pela COELCE] corrige ou não corrige, não interessa, eu [referindo-se à COELCE] posso botar um capacitor só e resolve, eu tô dizendo que resolve, eu tô monopolizando a energia. Então, o cliente pode tá sendo burlado aí, eu acho que o sistema [elétrico] está sendo prejudicado. Eu sei que a energia é ruim, posso provar que é ruim e ele [o Wagner] pode provar que a forma de corrigir o KVar está inadequada.

Ainda nessa perspectiva, outro expositor, que se identificou como professor do Departamento de Engenharia Elétrica da Universidade Federal do Ceará, alertou para o fato de que o mercado estava sendo tomado pela COELCE por meio de ações que o representante do Sindicato dos Construtores Cíveis chamou de concorrência desleal. Conforme o relato do professor Ivanildo Pires Queiroz,

No nosso Departamento de Engenharia Elétrica nós temos uma empresa júnior onde nós treinamos os nossos alunos para atividade técnica de prestação de serviço na área de energia elétrica. Temos também na UFC um instituto chamado Empreendedorismo, onde nós treinamos os nossos alunos para futuros empresários e a nossa preocupação é que esse mercado ele está sendo totalmente absorvido pela COELCE [Plus] com relação principalmente à prestação de serviço na indústria, com relação à construção e montagem de subestações. Já que eu sou professor dessa disciplina, subestações, eu queria aqui só externar, levar ao conhecimento da COELCE que nós estamos com esse horizonte muito preocupante para a Universidade Federal do Ceará. Muito obrigado!

O que os expositores estão dizendo é que quando há problema específico na energia elétrica de determinadas unidades consumidoras causado por deficiências

internas que necessitem da correção de fator de potência, os consumidores que não contratam especialistas para executar essa correção são taxados pela COELCE pelo excesso desse tipo de problema, conhecido no campo da engenharia por energia reativa excedente. Em outras palavras, o engenheiro cearense Maik Deive Nogueira Rabelo¹⁰⁷ auxilia na compreensão desse fenômeno, explicando, primeiramente, que a energia reativa é um tipo que, pela própria natureza da energia elétrica, não consegue ser utilizada pelo usuário. Fazendo uma analogia simbólica, o engenheiro explica que esse tipo de energia é como se fosse a espuma do *chopp* que se bebe. Apesar de não se desejar que um copo de *chopp* seja ocupado em grande parte pela espuma, jamais esse copo estará completamente livre dela; no entanto, se essa espuma vier em excesso, o cliente poderá se sentir prejudicado e reclamará ao garçom. Quando uma unidade de consumo, então, é acometida por excesso de energia reativa, além de este problema poder ocasionar aumento do consumo interno, o consumidor ainda será cobrado, a título de multa, pela concessionária de energia. Portanto, o que os expositores estão dizendo é que a COELCE Plus, ao ser contratada para solucionar o problema, estaria apenas excluindo da conta a multa sobre o excesso, sem, necessariamente, fazer a referida correção do problema.

O assessor jurídico do Mercado Central de Fortaleza, Sr. Marcos Feitosa, afirmou em tom de denúncia que se sentiu obrigado pela COELCE a realizar todo o serviço de reforma nas instalações elétricas das lojas, com a COELCE, sob pena de desligamento de energia.

(...) o Mercado da Sé, há cerca de um ano, quando ele estava passando pelo seu processo de reabilitação pública, ele foi obrigado pela COELCE (...) a ter que fazer com ela o serviço de instalação todo do prédio, todo do Mercado. Porque que eu digo obrigado, por que quando o Mercado estava no processo de reforma, apareceu um fiscal da COELCE aquele serviço deve ser feito, serviço de instalação de quadro (...), deve ser feito obrigatoriamente pela COELCE sob pena de desligamento ou enfim. Isso, pessoal se configura coação. (...) aí pronto, o Mercado fez o serviço e foi cobrado o valor. Na conta de energia o que vem discriminado num é instalação não, o que vem discriminado é cobrança por serviço de defeito interno. É bom que essa nomenclatura mude porque diz respeito a clareza (...).

Ainda segundo o Sr. Marcos, isto estaria impedindo os profissionais da energia elétrica de exercerem suas funções e, além disso, ferindo o direito dos consumidores,

¹⁰⁷ Agradeço ao engenheiro eletricitista consultado informalmente pelo autor desta dissertação com o objetivo de esclarecer algumas questões de ordem estritamente técnica (15/07/09).

que não poderiam ser obrigados a realizar serviços com determinadas empresas. O secretário¹⁰⁸ do PROCON Ceará, Sr. Antônio Carlos Azevedo Costa, sugeriu que a ARCE envie ao Ministério Público e à Delegacia Regional do Trabalho as colocações feitas na presente CP para uma análise mais circunstancial sobre a situação dos diversos profissionais que se dizem prejudicados com os serviços da COELCE Plus.

Retomando a fala do professor Ivanildo, o trabalho oferecido pela COELCE Plus como a correção do fator de potência, para não entrar no mérito de outros, seria um dos ramos que está absorvendo uma parcela dos profissionais da energia elétrica, enquanto outros estão encontrando dificuldades para exercer suas atividades em razão da concorrência com a referida empresa, por esta fazer parte da concessionária de energia do estado, conforme se constata nas falas dos Srs. Wagner e Daniel. Portanto, a referida problemática, associada com as dificuldades de se regular este mercado, são alguns dos atuais problemas que esta pesquisa vem revelar, juntamente com a importância que tem a participação dos consumidores nessas CPs .

ANEEL/ARCE

O superintendente de Fiscalização de Eletricidade da ANEEL, Sr. Paulo Henrique Silvestre Lopes, comentou, ao final da consulta pública, alguns dos principais problemas apontados pelos expositores, dentre eles, o caso COELCE Plus. Segundo o representante, o problema da prestação de serviços agregados ao serviço público de energia elétrica não é competência das agências reguladoras. As considerações preliminares do representante da ANEEL foram de que

(...) não existe impedimento, do ponto de vista de regulamento, de haver essa, vamos dizer, essa atividade. Ela [COELCE] primeiro, ela tem que ter aprovação da ANEEL e ela tem que contribuir para a modicidade tarifária. O que que significa isso? Que qualquer empresa que uma concessionária de serviço público que preste outro tipo de serviço, é, vamos dizer, os ganhos disso tem que contribuir para a modicidade tarifária, ou seja, tem que ser uma forma de reduzir a tarifa pros demais consumidores. Isso é condição. Essa é a condição. A questão que foi levantada aqui vai além disso, aí acho que já é mais uma questão de concorrência, que já caberia mais a uma análise da SDE e do CADE quanto a questão de concorrência ou não e uso do poder econômico. Que aí a ANEEL não entra nessa questão porque

¹⁰⁸ Na ocasião, o Secretário ainda defendeu a separação, na conta de energia, dos valores referentes à iluminação pública e ao próprio consumo de energia. Os municípios de todo País são contrários a essa medida e lutam para que a cobrança não seja feita em código de barras distinto, o que poderia levar a uma perda de arrecadação.

não compete à ANEEL julgar essa questão. (...) esta é uma questão que foge à competência da ANEEL, especificamente.

Em seguida, o representante da ANEEL foi questionado pela presidente do Sindicato dos Engenheiros Eletricistas e também conselheira do CREA-CE de que não se tratava apenas de uma questão de concorrência,

Não é por uma questão da concorrência, é a questão de nós, como profissionais, ao entrarmos com nossos projetos para que sejam analisados pela COELCE. A COELCE toma conhecimento de nossos clientes. A COELCE está concorrendo conosco, ela vai na frente, dá orçamento e quando nós chegamos para executar o serviço, o cliente já está com o orçamento da COELCE dizendo que não poderá executar conosco (...).

Na ocasião, o Sr. Paulo Henrique rebateu a crítica e ratificou o seu entendimento de que o referido problema não é de competência da ANEEL:

Eu entendi (...) a questão é que a COELCE (...) ela analisa o projeto, ela executa, ela fiscaliza (...). é uma soma de serviços correlatos. Perfeito, eu entendi, é isso que a Sra. ta dizendo que é uma concorrência desleal, que além do poder econômico, tem as informações e tem o poder de persuasão, eu entendi. Eu só to dizendo que esse é uma assunto que foge da competência da ANEEL especificamente. Eu to falando em tese, eu num tô analisando um caso específico, aí a gente tem que ir mais profundamente e a fiscalização fará isso. Eu to dizendo que em tese esse tipo de prestação é permitido pelo regulamento com a obediência de algumas regras que têm que ser observadas (...).

Sobre a ausência de competência alegada pelo representante da ANEEL, constatam-se mais uma vez as dificuldades e as limitações na regulação plena de uma empresa distribuidora de energia elétrica e das novas atividades que são, de certa forma, agregadas ao serviço público objeto de concessão e submetidos a regulação. É importante observar que, apesar da alegação de falta de competência, a afirmação do representante não deve ser considerada como posição definitiva da agência nacional, uma vez que o próprio representante da ANEEL afirmou a necessidade de solicitação de autorização por parte da COELCE, além do repasse de partes dos ganhos oriundos de atividades extra-concessão.

Quanto à construção de defensas em torno dos postes, o superintendente não fez nenhum comentário específico. Já sobre o problema da instalação de medidores nas ruas, comentou o seguinte:

Outras questões foram colocadas aqui quanto à questão da instalação do [medidor] padrão. Lógico que o padrão é uma definição da concessionária, desde que obedeça às regras da ABNT e algumas regras que eu acho que tem que observar, bom, toda a legislação, dentre as legislações, lógico que tem a Lei do Município, que tem que ser observada também. Então, vamos dizer, a ANEEL não entra na especificidade de como instalar, tem de ser observada a legislação em vigor.

Por fim, analisando de forma geral os problemas apontados na CP 001/2007, ele se surpreendeu com a aparente insatisfação da sociedade cearense ante os bons indicadores que medem a qualidade da energia distribuída pela COELCE, considerando a frequência e a duração das interrupções:

(...) no caso da COELCE os indicadores mostram que ela está acima da média no Nordeste e está acima da média do Brasil, ou seja, do ponto de vista de qualidade, eu to falando do geral, lógico que casos específicos têm que ser tratados e resolvidos, mas no geral ela estaria acima da média. Mas tem um contraponto também, no caso da percepção do consumidor ela tá abaixo da média, o consumidor não tem uma boa percepção embora tenha uma boa qualidade. Então alguma coisa tem que ser analisada o que que tá acontecendo, porque isso tá dissociado, não pode tá tão dissociado. Você tem a qualidade da energia boa, por que tanta reclamação? Por que o consumidor tá tão insatisfeito? Acho que a COELCE tem que pensar, repensar um pouco isso que que tá acontecendo, se eu tenho uma qualidade da energia com indicadores dos melhores do Brasil, porque que o meu consumidor está tão insatisfeito? Essa é a pergunta que talvez a COELCE tenha que pensar.

Ao dar por encerrada a CP 001/2007, a presidente da ARCE avaliou este mecanismo de participação como importante ferramenta de controle social, na medida em que direciona a fiscalização realizada pelas agências reguladoras (ARCE E ANEEL):

Antes de concluir, eu gostaria de dizer aqui, reafirmar, que um dos grandes desafios das agências reguladoras é incentivar a participação da sociedade no controle social dos serviços públicos. Encontros como esse, essas consultas públicas, audiências públicas, são da maior importância e a ARCE e a ANEEL vem incentivando, vem fazendo audiências públicas, ir à população e direcionar sua fiscalização nas concessionárias de acordo com as necessidades ouvidas do próprio consumidor. Então eu queria agradecer a participação de todos, queria agradecer ao presidente da COELCE e de toda sua diretoria que veio pra cá ouvir a demanda da população, de todos os usuários, de todos os consumidores e queria dizer pra vocês o seguinte: toda essa consulta pública ela foi gravada, todas as sugestões e reclamações serão analisadas, farão parte de fiscalização que será efetuada pela ANEEL através da ARCE na concessionária e todos os que contribuíram nessa CP receberão formalmente o resultado dessas

fiscalizações e dessa análise. Então muito obrigada a todos vocês e estão de parabéns pela participação.

Pode-se constatar que a presente CP abordou questões importantes e atuais, bem como que necessitam de um direcionamento voltado para a superação dos problemas apontados pelos diversos segmentos de consumidores e representantes de outras categorias presentes ao evento. No ano seguinte à realização desta, deu-se a terceira CP realizada do Ceará e a que completa o conjunto de consultas públicas analisadas nesta dissertação.

3.4.3 Consulta pública 001/2008

A terceira consulta pública, realizada em 26 de setembro de 2008 sob o número CP 001/2008, no mesmo local da anterior, fechou o ciclo dos instrumentos de participação realizados no Ceará e que são objeto de análise deste capítulo. Dentre aqueles que compuseram a mesa do evento, estiveram presentes membros da ARCE, dentre eles o presidente da Agência estadual, que presidiu a CP, além de representante da ANEEL, do Conselho de Consumidores da COELCE e do PROCON-CE.

Esta consulta se revelou como umas das mais interessantes já realizadas no estado, não por apresentar casos inéditos em relação às anteriores, mas na medida em que reafirmou de modo ainda mais incisivo e com maior força argumentativa os problemas que foram gradativamente se avolumando e adquirindo maiores proporções.

A CP 001/2008 reafirmou, entre outras coisas, alguns dos dilemas e dificuldades da regulação do serviço público de energia elétrica concedido no estado, a serem enfrentadas pela ARCE, uma vez que esta recebe pressões dos diversos segmentos da sociedade cearense. Tudo isto num contexto marcado pela atividade de grandes empresas em um período pós-privatização de serviços públicos e, ainda, por que não dizer, de consolidação das ações regulatórias. A tabela a seguir lista os expositores e os assuntos destacados na CP 001/2008:

CP 001/2008 – TABELA DE ESPOSITORES 3

REALIZAÇÃO: 26 DE SETEMBRO DE 2008

LOCAL: SEBRAE-CE

SEQ	ÓRGÃO DE REPRESENTAÇÃO OU EXPOSITOR	REPRESENTADO	INTERESSE DEFENDIDO	ASSUNTOS ABORDADOS
1	REPRES. DOS CONS. INDUSTRIAIS NO CONERGE/ EX-PRES. DA ARCE	EMPRESAS	COLETIVO/ DE CLASSE	COELCE Plus; Críticas ao serviço da COELCE; Má qualidade da energia; Manutenção, Tempo de atendimento; Telemedicação; Falta de segurança dos dados do cliente.
2	ADVOGADO	EMPRESAS	COLETIVO/ DE CLASSE	COELCE Plus (vasta argumentação)
3	FÓRUM PERMANENTE DO CENTRO DE FORTALEZA/AGENDA 21/GRUPO GESTOR DO PLANO DIRETOR	SOCIEDADE CIVIL	COLETIVO	Descumprimento do código de obras e posturas; Poluição visual; Postes na esquina e defesa.
4	SINDUSCON (Sindicato da Construção Civil do Ceará)	Construtores Civis	COLETIVO/ DE CLASSE	COELCE Plus
5	DEFENSORIA PÚBLICA DO CEARÁ	SOCIEDADE CIVIL	COLETIVO	T.O - COELCE fiscaliza, julga e condena; Convida para discutir o problema.
6	QUASAR	EMPRESA	INDIVIDUAL	Cedeu espaço para Tereza Neumann
7	SENGE – CE (SINDICATO DOS ENG. DO CEARÁ) E CREA – CONSELHO REGIONAL DE ENG. E ARQUITETURA		COLETIVO/ DE CLASSE	COELCE Plus (Vasta argumentação).
8	CONSUMIDOR	USUÁRIO DE ENERGIA	INDIVIDUAL E COLETIVO	Troca de medidor; crítica ARCE e ANEEL, que ficam respondendo casos isolados de consumidores; Redução de consumo gera desconfiança de fraude.
9	GT DE MEIO AMBIENTE DO CREA/GRUPO DE ACESSIBILIDADE GREEN WAVE /PROGRAMA DE INSCLUSÃO DE DEFICIENTE DA PREFEITURA	SOCIEDADE CIVIL	COLETIVO	Ocupação do espaço público pelos postes, extirpação das árvores (crime ambiental).

10	ENG. DE ELETRÔNICA/PROFESSOR/ CONS. DO CREA E SENGE-CE		COLETIVO/ DE CLASSE	COELCE Plus e outras de ordem moral.
11	SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO DE BEBERIBE	PODER PÚBLICO MUNICIPAL	COLETIVO	Críticas a ações da COELCE na Cidade; Informação sobre energia eólica.
12	INSTITUTO INTERVALO /CONSUMIDOR		-	Em defesa do COELCE Plus
13	CONSUMIDOR	USUÁRIO DE ENERGIA	INDIVIDUAL	COELCE Plus; Ligação; Elogia a Ouvidoria da COELCE.
14	CONSUMIDOR	USUÁRIO DE ENERGIA	INDIVIDUAL	Qualidade do atendimento 0800 da COELCE
15	CONSUMIDOR	USUÁRIO DE ENERGIA	INDIVIDUAL	Troca de medidor com cobrança; Crítica à COELCE, ARCE e ANEEL.
16	CONSUMIDOR	USUÁRIO DE ENERGIA	INDIVIDUAL	Descumprimento de decisão da ARCE pela COELCE/Crítica à ARCE.

FONTE: consulta pública 001/2008

A CP 001/208 apresentou assuntos recorrentes nas duas sessões anteriores, sendo que três deles merecem destaque, não apenas pela recorrência com que apareceram ao longo das CPs, mas pela mobilização que se criou em torno desses temas e ainda pela complexidade em solucioná-los. São eles os casos referentes à COELCE Plus, a poluição visual dos medidores e também a colocação de defensas em volta dos postes. A estes dois ainda estão ligados problemas de acessibilidade, especialmente de pessoas com deficiências. Além disso, os dois últimos pontos referidos estão em descumprimento ao Código de Obras e Posturas de Fortaleza, como declarou o membro da Agenda 21 e também coordenador do Fórum Permanente do Centro de Fortaleza, Sr. Carlos Lima Verde, que, por meio de fotos tiradas em diversos pontos da Cidade, concluiu o seguinte:

Aqui nessas imagens estamos vendo fios expostos, estamos vendo o lado estético do que está sendo feito aqui na nossa cidade. Será obrigatória a instalação para o serviço de água e esgoto, luz força, telefone e gás na modalidade determinada pelas normas emanadas das autoridades competentes, observadas as normas técnicas oficiais. Então essas normas técnicas oficiais, vou me ater só ao Artigo 203, ao item 3º, que é do recobrimento com argamassa de areia e cimento com espessura mínima de 5 mm. Esta tubulação externa que não está sendo cumprida.

Expondo fotos de medidores instalados na fachada de um prédio tombado pelo Patrimônio Histórico e também do Passeio Público de Fortaleza, o arquiteto perguntou se houve autorização explícita do órgão competente. Referindo-se às defensas construídas em torno dos postes de energia, o Sr. Lima Verde, ainda mostrando as fotos, perguntou: “(...) é regular isso, a lei permite? Nesse caso aqui, onde está o respeito à mobilidade, aos deficientes com mobilidade reduzida? onde está o respeito?”, questionou.

O Sr. José Fernando Zornita, representante do grupo de trabalho de meio ambiente do CREA, e do *Green Wave*, além de exercer trabalho voltado para a defesa de pessoas com deficiência física, e fazer parte do programa diferenciado da Prefeitura de Fortaleza para inclusão de deficientes, comentou sobre os problemas da ocupação do espaço público pelos postes e sobre a poda de árvores pela COELCE:

Eu fiz umas três mil fotos de Fortaleza, observando o problema de acessibilidade, mas eu trago dois questionamentos e deixaria como preocupações minhas, na visão do arquiteto urbanista, e das participações que estou tendo e dos problemas encontrados. O primeiro diz respeito a ocupação que está tendo do espaço urbano da cidade de Fortaleza. Eu vejo, assim, as calçadas encampadas. Não é nem ocupadas, encampadas, com todo tipo de preocupação para a sobrevivência do ser humano, e diminuindo a qualidade de todo mundo (...). (...) a harmonia da cidade não pode ser mais conduzida por empreendimentos, por negócios, por impedimentos ao direito de todos. O Brasil é signatário da convenção da ONU, recente, sobre as pessoas com deficiência, e, conseqüentemente, o direito universal de uso da cidade (...) e nessa questão do direito universal de todos, temos leis. (...) nós temos leis de sobra. O Lima verde lembrou o Código de Posturas; a cidade de Fortaleza tem a Lei Orgânica; tem o Estatuto das Cidades; tem a Constituição Federal; tem a Carta Universal dos Direitos Humanos, que está fazendo 60 anos, e que a convenção das pessoas com deficiências específicas da ONU reafirmou, e nós não cumprimos as leis de forma alguma. E a segunda [segundo questionamento], seria a questão, que é a principal, (...) que seria a questão que eu chamo de poda ou extirpação. As árvores de Fortaleza estão sendo extirpadas, não estão sendo podadas. Eu estava com uma senhora, amiga minha, na rua Rodrigues Júnior, conversando com ela num final de tarde. Ela olha para outro lado da rua e disse: “a árvore”. E uma senhora, da mesma rua, diz assim: “a COELCE passou aqui e podou hoje de tarde”. Podou não, extirpou, e eu tenho algumas fotos, que eu posso repassar, de árvores extirpadas, que só ficam o tronco. Não têm uma folha. A fotossíntese, não sei mais como elas vão fazer. Então, essa é a preocupação. (...) como uma concessionária de serviço público tem autorização para ir ao logradouro e mexer num patrimônio que é de todos? E aí eu entro com a lei de crimes ambientais. O administrador público e todas as pessoas, legalmente, devem ser penalizados. É a cassação do serviço público. Está previsto

na lei 9.605 – a cassação do serviço por crime ambiental. Isto é um crime ambiental.

Além dos três assuntos destacados, a questão da poda de árvores, didaticamente apresentada pelo Sr. Zornita, vem revelar um sério problema de natureza ambiental que estaria ocorrendo, supostamente provocado pela COELCE. Esta questão não está entre as mais comentadas nesta nem nas CPs anteriores, talvez porque este assunto não esteja diretamente ligado ao consumo de energia elétrica. Apesar de ser uma questão sob responsabilidade dos órgãos ambientais competentes, ela aparece em um evento realizado pelas agências reguladoras. Este fato conduz ao entendimento de que os participantes desta CP atribuem à ARCE e à ANEEL a competência de fiscalizar e punir todos os atos omissos e arbitrários que venham a ser cometidos. Por outro lado, mostra a importância deste tipo de evento como um espaço de exposição de problemas em que se vislumbra a possibilidade de solucioná-los.

Foi lembrado, ainda, por outros consumidores o também recorrente problema das supostas fraudes de energia elétrica encontradas pela COELCE, especialmente quanto à forma como a concessionária combate este problema em relação aos consumidores. Esta problemática está estreitamente ligada à transferência de medidores para a rua, uma vez que pode ser considerada uma das formas de combater fraudes nesse equipamento. Na sua exposição, o consumidor Iolalvo Bezerra de Castro alegou que a COELCE trata seus consumidores como se fossem potenciais fraudadores¹⁰⁹, e ainda se referiu a prováveis limitações das agências reguladoras, por estas responderem os casos dos consumidores isoladamente, sem que seja tomada uma decisão de âmbito mais geral:

A COELCE nos trata, com a autorização da ANEEL, quando [esta] diz que ela [COELCE] tem que fazer de tudo para reduzir perdas, ela utiliza isso para nos tratar como se nós fôssemos o cara que está fazendo o gato. (...) A COELCE faz o seguinte: como iniciativa privada, ela faz o que a lei não proíbe, e, no entanto, a ARCE e a ANEEL ficam atadas ao que está determinado. (...) Se não estiver previsto no regulamento de vocês, vocês simplesmente cruzam os braços.

Este assunto foi exposto também pelo defensor público do Ceará, Sr. Eduardo Vilaça, que criticou o fato de a COELCE fiscalizar, julgar e condenar os consumidores

¹⁰⁹ Sobre prováveis abusos cometidos pela Coelce no combate a fraudes de energia mencionadas nas CPs em análise, o representante da ANEEL caracterizou de modo geral essas falhas como sendo em maior parte de profissionais terceirizados e não como um procedimento padrão da concessionária.

que, segundo a própria concessionária, praticam “gatos” em suas residências. De acordo com o defensor público,

(...) eu venho aqui numa preocupação recorrente que nos aparece na Defensoria, onde pessoas pobres nos procuram sobre a atualização de fiscalização e imposição de multas das pessoas que atuam em nome da concessionária. E aí existem já debates judiciais, da legalidade, da constitucionalidade dessas imposições de multa, e nós nos deparamos com pessoas que têm um único eletrodoméstico que possui dentro de casa, é uma geladeira, e que o fiscal da COELCE chega e impõe multa de R\$ 200,00, a pessoa sequer empregada. E aí a gente pergunta: o que foi que aconteceu? o que acontece? O fiscal chega e supostamente detecta um desvio de energia elétrica no seu contador. Perfeito. Irregularidade. Vamos apurar. Mas o exercício de poder de polícia, e aqui tecnicamente falando para as pessoas, o exercício dessa fiscalização deve ser exercida por um órgão oficial, esse órgão oficial deveria ser a ANEEL, e aí o fiscal da COELCE, ele fiscaliza, ele julga, e ele condena, ele não só fiscaliza, como ele estabelece, diz que o consumidor cometeu um crime, que é furto, e julga, estabelece já a pena, que é a multa. (...) é possível a delegação do poder de polícia para a concessionária? Ou seja, para seus agentes? (...) estamos diante desses casos reiteradas vezes, extremamente preocupantes. (...) a Defensoria Pública está aberta. Vamos sentar, vamos discutir, vamos ver os parâmetros dessa fiscalização, vamos ver os parâmetros da aplicação dessas multas, que é de fundamental importância a tutela desses consumidores pobres, e é nossa grande preocupação no momento.

A questão à qual o defensor público está se referindo se trata de uma problemática recorrente não apenas no Ceará, mas também presente em todo o País e que diz respeito aos procedimentos adotados pela COELCE, em particular, nos casos de fraudes de energia. Sobre este aspecto, o defensor questiona a competência da COELCE para executar a fiscalização, o julgamento e a punição dos supostos fraudadores, afirmando que deveria ser a ANEEL o órgão competente para tal procedimento. Vale esclarecer que o procedimento legal a ser realizado nos casos de furto de energia exige a ação da polícia de cada estado; no entanto, ocorre é que, paralelamente a isto, a agência reguladora nacional autoriza as concessionárias, por meio da Resolução nº 456/2000, a realizar as referidas fiscalizações e a aplicar multas aos consumidores de até 30% do valor referente à quantidade de energia que tenha sido desviada. Apesar de a referida resolução mencionar a necessidade de órgão oficial, as agências reguladoras não anulam os casos de que esse órgão esteve ausente.

Quanto à preocupação do defensor com a quantidade de pessoas em situação de pobreza que é acometida por esse tipo de problema e que procura a Defensoria, é importante comentar que apesar de o ato de desviar energia não ser uma exclusividade

de pessoas pertencentes a classes sociais mais baixas, este grupo é um dos que o realiza com certa frequência, considerando a muitas vezes presente dificuldade de pagar o elevado valor da tarifa de energia, juntamente com a necessidade da energia elétrica, imprescindível para a realização das atividades diárias. Um exemplo disso é a grande quantidade de “gatos” realizados em favelas nas grandes cidades.

Assunto que apareceu timidamente na CP realizada em 2006 e que se fez mais presente em 2007 se revelou um problema de grandes proporções e roubou a cena na consulta pública de 2008: trata-se dos serviços privados prestados pela designada COELCE Plus. A COELCE Plus é uma marca criada pela Cia Energética do Ceará com o objetivo de oferecer serviços extra-concessão a consumidores de média e alta tensão (chamados também de grupo A) – clientes estes da própria concessionária. Este novo segmento foi criado em agosto de 2003, estando vinculado às gerências comercial e de grandes clientes da COELCE. Portanto, não se trata de uma nova empresa com novo Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ para exercer esta atividade; trata-se um negócio que está inserido na estrutura organizacional da COELCE.

Além desta marca, outras também foram criadas, a exemplo da COELCE Domiciliar¹¹⁰, que visava a oferecer aos consumidores de baixa tensão (chamado também de grupo B) serviços ligados a instalações internas, serviços estes não relacionados ao serviço público de energia elétrica; entretanto, esta marca foi extinta em 2007 por contabilizar altos índices de inadimplência, tornando a atividade inviável economicamente, segundo informações da própria COELCE. Atualmente existem as marcas “Kit Energia” e “COELCE Comercial”, esta última voltada para pequenas indústrias e comércios. Ainda com relação à COELCE Plus e ao seu campo de atuação, de acordo com o texto institucional da concessionária divulgado na *internet*¹¹¹,

¹¹⁰ “Coelce Domiciliar – a Coelce lançou no final do mês de setembro de 2004 o projeto COELCE Domiciliar com o objetivo de oferecer a seus clientes serviços em suas instalações internas. O serviço é realizado pela empresa parceira CAM Brasil Multiserviços, que leva em torno de uma hora para enviar uma equipe ao local. Este projeto está inicialmente beneficiando clientes residenciais de Fortaleza que desejam fazer a correção de defeitos internos ou efetuar novas instalações. O programa oferece serviços tais como, vistoria simples, instalações elétricas domiciliares, troca ou instalação de disjuntor danificado, troca de caixa de medição, correção de curtos circuitos, instalações de aterramento, segurança em dobro (além de ser executado por profissionais especializados, a COELCE dá garantia de três meses pelo serviço executado) e facilidade no Pagamento: sem entrada, debitado na fatura de energia, parcelado em até três vezes”. (www.coelce.ce.gov.br).

¹¹¹ Disponível em: www.infoinvest.com.br/modulos/doc.asp?arquivo. Acesso em 20 jul. 2009. Vale ressaltar que no dia cinco de agosto de 2009 foi mantido contato com um dos responsáveis pelo referido site, ocasião em que confirmou que o texto é autoria da COELCE.

A marca *COELCE Plus* foi desenvolvida com a missão de agregar valor ao *core business* da COELCE, suprimindo as necessidades do mercado e gerando ingressos à COELCE. A marca serve como referência para todos os novos serviços desenvolvidos pela Diretoria Comercial que não sejam voltados diretamente à distribuição de energia. Para que algum serviço faça parte da marca *COELCE Plus*, terá que possuir duas características básicas: (i) não estar vinculado à distribuição de energia; e (ii) estar vinculado a serviços internos ao cliente relacionados com energia elétrica, tais como eficiência energética, diagnóstico energético; elaboração e execução de projeto energético; otimização energética; treinamento e capacitação; consultoria energética; manutenção; manutenção eventual; manutenção corretiva; diagnóstico da manutenção; projeto de manutenção especializada; manutenção especializada; e instalações; instalações prediais; instalações industriais; projetos elétricos; aluguel de subestações.

Observa-se, nas características elencadas neste texto, a ausência dos itens referentes à aprovação do exercício das atividades pela ANEEL e à redução da tarifa por meio do repasse aos consumidores de parte dos ganhos com a *COELCE Plus*. A COELCE cita como condições para o exercício das atividades da *COELCE Plus* apenas a sua não-vinculação com o serviço que lhe foi concedido por meio do contrato de concessão e, além disso, que serviços oferecidos estejam restritos à parte interna das unidades consumidoras, no entanto, a necessidade de submeter a *COELCE Plus* à aprovação da ANEEL, bem como a de compartilhamento de parte dos ganhos, foi mencionada pelo próprio representante da agência nacional durante a CP 001/2007, conforme visto anteriormente. Portanto, caso estes dois itens não estejam efetivamente sendo considerados e obedecidos, isto indica que pode estar havendo uma falha da COELCE, ao mesmo tempo em que uma deficiência por parte das agências reguladoras responsáveis pela fiscalização dessa atividade.

Em termos empresariais, a *COELCE Plus* parece ser realmente uma estratégia de sucesso ao ofertar serviços especializados aos seus clientes. A empresa contabilizou, no ano de 2008, um faturamento que ultrapassou os R\$ 20 milhões em produtos e serviços vendidos aos grandes consumidores do Ceará, segundo dados da própria concessionária, divulgados na reunião do Conselho de Consumidores da COELCE – CONERGE no mês de março de 2009.

Não obstante a *COELCE Plus* ter sido criada na segunda metade do ano de 2003, atuando no segmento chamado *COELCE Empresarial*, sua expansão veio a ocorrer em 2005, quando a empresa ampliou suas atividades, visando a uma nova fatia do mercado. Esta expansão consistiu na oferta de um pacote de serviços destinados a

clientes institucionais nos âmbitos municipal, estadual e federal. A este novo segmento deu-se o nome de COELCE Institucional.

O reflexo dessa expansão apareceu na primeira consulta pública realizada pela ANEEL/ARCE no Ceará, no ano de 2006, quando a COELCE se deparou com as primeiras manifestações públicas contrárias a este empreendimento, mas essas manifestações encontraram o seu ápice nas CPs realizadas nos anos de 2007 e 2008. A recorrência com que as categorias que se dizem prejudicadas com as atividades desenvolvidas pela COELCE Plus expuseram o assunto, e a fundamentação com que foram feitas as exposições fizeram desse caso uma polêmica presente não apenas nas consultas públicas realizadas no Ceará, ganhando espaço também na mídia local¹¹² e até mesmo no Congresso Nacional¹¹³.

As três consultas públicas analisadas revelam que os que se dizem prejudicados com essas atividades são aqueles que concorrem diretamente com a COELCE Plus: empresas e profissionais liberais que prestam serviços ligados à energia elétrica. Além dos próprios técnicos e engenheiros eletricitistas, as representações que mais se destacaram na CP 001/2008, ora em análise, foram o Sindicato dos Construtores Cíveis do Ceará – SINDUSCON, o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura do Ceará – CREA, o Sindicato dos Engenheiros do Ceará – SENGE-CE e a representação dos consumidores industriais do Ceará, indicada pela Federação das Indústrias do Ceará, também com assento no Conselho de Consumidores da COELCE – CONERGE. Nesse sentido, vale destacar os principais pontos que fundamentaram a crítica de cada uma dessas entidades às atividades da COELCE Plus.

¹¹² Em 10 de junho de 2006, após a realização da CP 003/2006, a denúncia do Sindicato dos Construtores Cíveis do Ceará – SINDUSCON era notícia no O Povo sob a manchete “Concorrência Desleal”, do jornalista Nazareno Albuquerque: “A COELCE Plus age de forma ardilosa e desleal, resultando em alguns casos em prejuízos substanciais, muitas vezes irreparáveis para seus concorrentes, que além da perda do cliente, podem sucumbir para o mercado, afirma Roberto Sérgio Ferreira, vice-presidente do Sinduscon-Ce. Segundo Ferreira, a Coelce Plus está levando vantagem quando oferece ao cliente um pacote que inclui, além de toda parte de instalação elétrica, o fornecimento de energia em tempo hábil ‘de no máximo três dias’, já que tem como fornecedora a sua própria empresa. Isso é chantagem, pois não tem como você competir. O setor depende do fornecimento de energia que, muitas vezes, demora até 90 dias para ser feito”, desabafa o vice-presidente, que ressalta ainda que a Coelce Plus está praticando abuso de poder, comprometendo, desta forma, as estruturas do livre mercado”.

¹¹³ Em pronunciamento do dia 11 de novembro de 2008, a deputada federal Gorete Pereira (PR-CE) destacou as atividades estranhas à concessão do fornecimento de energia elétrica pela COELCE designadas por COELCE Plus, denunciadas na CP 001/2008, e cobrou das agências reguladoras ARCE e ANEEL a prestação de esclarecimentos acerca da veracidade das denúncias, bem como o andamento das ações de fiscalização implementadas para averiguá-las (Câmara dos Deputados – Detaq, Sessão 273.2.53.O).

Representante dos consumidores industriais no Conselho de Consumidores da COELCE

De acordo com o Sr. Jurandir Magalhães Picanço Júnior, indicado pela Federação das Indústrias do Ceará para a representação dos consumidores industriais, os seus representados foram unânimes ao apontar os problemas a serem tratados na CP 001/2008: “os serviços prestados pela COELCE estranhos às atividades objeto de concessão designados comercialmente de COELCE Plus”.

As principais denúncias desse setor, reunidas na exposição do Sr. Jurandir Picanço, apontaram para um conjunto de cinco prováveis irregularidades resumidas a seguir: a primeira delas afirma que para os materiais fornecidos e os serviços prestados pela COELCE, tais como o fornecimento e montagem de quadro de medição em instalações de consumidor, não seriam emitidas notas fiscais e, portanto, não haveria recolhimento dos impostos ISS e ICMS.

Em segundo lugar, sendo a COELCE responsável pela análise e aprovação dos projetos de instalações elétricas elaborados por concorrentes da COELCE Plus, aquela estaria exigindo que estes tivessem a TR do CREA, mas nem todos os projetos da COELCE Plus seriam regularizados no referido Conselho Regional.

Com relação aos projetos de instalações elétricas de consumidores, o terceiro ponto destaca o fato de que quando submetidos à análise e aprovação pela concessionária, estariam sendo criadas dificuldades que alongariam os prazos de análise, beneficiando indiretamente a COELCE Plus, uma vez que esta não seguiria a mesma tramitação de seus concorrentes, sendo que em alguns casos nem chegaria a submeter seus projetos ao setor da concessionária responsável por tal aprovação.

O quarto ponto revela que, quando contratada para realizar a compensação de energia reativa por meio da instalação de bancos de capacitores, a concessionária estaria se comprometendo a suspender a cobrança da multa referente àquela energia reativa, que seria paga à COELCE na qualidade de concessionária de energia, independente de a instalação ser realizada na unidade consumidora contratante – de acordo com o expositor.

A quinta e última suposta irregularidade exposta pelo representante dos consumidores industriais na CP 001/2008 se refere ao fato de que, para o fornecimento

de informações como memória de massa¹¹⁴, por exemplo, a projetistas concorrentes da COELCE Plus, a COELCE estaria cobrando preço extorsivo e naturalmente condicionando o fornecimento das informações à solicitação do próprio consumidor; no entanto, quando a contratada é a COELCE Plus, segundo ele, esta acessaria diretamente as informações do próprio banco de dados da concessionária sem custo e sem a solicitação expressa do consumidor contratante. Acrescenta-se a estas mais um exemplo de suposta irregularidade exposta na CP em análise pelo Sr. Jurandir Picanço:

A notificação técnica referente à irregularidade na resistência do aterramento [de instalações elétricas que, quando detectado, é] submetido ao corte por deficiência técnica no prazo de 72 horas, é o mesmo documento que apresenta a solução do problema com a aquisição de equipamentos pela COELCE Plus.

Relacionadas às supostas irregularidades cometidas pela Cia Energética do Ceará, o Sr. Jurandir Picanço questionou a legalidade dos serviços extra-concessão oferecidos por meio da COELCE Plus, ao citar que “o Contrato de Concessão da COELCE, na sua quarta subcláusula, da cláusula primeira, Objeto do Contrato, condiciona a COELCE a somente exercer outra atividade empresarial com prévia comunicação à ANEEL”. A esse respeito, afirmou ainda o expositor:

Na condição de membro do Conselho de Consumidores solicitei que a COELCE apresentasse o documento encaminhado à ANEEL, que atendesse à determinação do Contrato de Concessão. Apesar da clareza e simplicidade de minha solicitação, registrada em Ata do CONERGE, não consegui o documento solicitado. Em resposta, recebi um longo Parecer da COELCE, que conclui no final “(...) ser desnecessária a obtenção de qualquer autorização previa da COELCE (...)”. Não apresentou o documento de comunicação à ANEEL e não informou se ele existe ou não.

Admitindo o expositor, no entanto, que a ARCE e ANEEL aceitem a realização de todas as atividades extra-concessão pela COELCE, argumentou que “elas poderão e deverão ser objeto da ação de fiscalização, cabendo às referidas agências reguladoras zelar para que tais atividades cumpram os dispositivos legais sob pena de dominação do mercado”. Além disso, alegou que

Há o receio de que as vantagens aparentes de uma concessionária realizar serviços elétricos nas instalações dos consumidores, como mais uma opção de mercado, em decorrência dos privilégios da concessionária por deter informações sobre os consumidores, por dispor de um meio de cobrança vinculado à conta de energia, entre

¹¹⁴ Informações técnicas relacionadas a cada uma das unidades consumidoras.

outros privilégios, venha favorecer à formação de um monopólio em atividades não concedidas. Sem concorrentes, serão inevitáveis os abusos resultantes da condição de único no mercado. Se a ANEEL se preocupou com a desverticalização à montante do sistema da distribuidora, é chegada a hora de analisar os danos que a verticalização à jusante poderá acarretar.

Além das obrigações da ANEEL, o expositor, comentou que: “a agência estadual tem como um dos objetivos definidos na lei que a criou proteger os usuários contra o abuso de poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”.

As ponderações deste expositor vêm reforçar, de forma ainda mais contundente, a crítica de todos aqueles que estão se pronunciando contrariamente ao modo como se dão as atividades da COELCE Plus. A importância da fala do Sr. Jurandir Picanço reside não apenas no seu conhecimento e no seu forte poder de argumentação sobre a presente questão, mas principalmente pelo fato de ter sido conselheiro e presidente da ARCE quando da sua criação, guardando amplo conhecimento sobre a legislação e a atuação das agências reguladoras. A sua fala ganha ainda mais legitimidade por ele ter sido ainda o último presidente da COELCE estatal, tendo participado de todo o processo de transição da concessionária para o setor privado e, por isso, ser conhecedor da atuação da COELCE,

Presidente do Sindicato dos Engenheiros do Estado do Ceará – SENGE-CE e Conselheira do CREA

Fazendo referência à atribuição de preservar o mercado de trabalho do profissional e da sua inserção nesse mercado, bem como da busca por novos espaços onde possam atuar esses profissionais, a presidente do Sindicato, Sra Tereza Neumann, justificou e destacou a importância do debate na consulta pública que se faz presente.

Argumentou que os profissionais ora representados compõem um universo de vinte e seis mil (26.000) profissionais com registro no CREA, envolvendo engenheiros, arquitetos, geólogos, geógrafos, meteorologistas, tecnólogos e técnicos de nível médio, exercendo atividades na iniciativa privada e nos setores públicos municipal, estadual e federal, como profissionais liberais, empresários ou funcionários públicos e privados, conforme explica:

(...) as atividades que se propõem a executar, especialmente enquanto empresas e profissionais liberais, têm como público alvo os órgãos públicos, empresas do ramo da indústria, comércio e serviços, e

também pessoas físicas. Este mercado começou a ser perdido a partir da criação da COELCE Plus, em virtude das vantagens que esta oferece aos clientes.

Esta disputa de mercado foi ainda definida pela presidente do Sindicato e conselheira do CREA da seguinte forma:

(...) a concorrência está se caracterizando como predatória e desleal. Realmente não podemos falar em concorrência, quando estamos diante de uma situação em que o mercado está sendo absorvido por uma única empresa que é detentora de todas as condições econômicas e financeiras, suplantando as empresas pertencentes aos maiores grupos empresariais do Estado, e tudo isto respaldado por uma concessão pública. Estamos diante do absurdo. Uma empresa privada normatiza, cria regras de procedimentos, executa, se auto-inspeciona, cobra na conta de energia, utiliza-se de todo marketing, financiado pelo próprio consumidor, parcela a conta com juros embutidos (...), induz, indiretamente, a contratação de seus serviços, simplesmente por se tratar da empresa fornecedora de energia, e que tem acesso livre e contato imediato com os clientes. Conhece a história de cada conta, faz análise sem a solicitação prévia do proprietário e fornece os serviços com vantagens inacessíveis a qualquer prestador de serviços das diversas naturezas às quais a mesma vem se propondo.

Diante disso, a Sra Tereza Neumann questionou “como poderia concorrer com uma empresa que vem se utilizando de todas as vantagens que dispõe como concessionária pública, sem a preocupação do equilíbrio econômico-financeiro-social do mercado e sem mecanismos que barrem essa prática”. Destacou ainda três pontos principais, por ela mesma levantados junto à COELCE, resumidos da seguinte forma: primeiro, com relação ao código de ética empresarial da concessionária, que fala da gestão de pessoas e do compromisso com as gerações futuras, argumentando que “a empresa não está respeitando os novos profissionais formados na área de tecnologia na medida em que estes, ao saírem das instituições de ensino, encontram um mercado monopolizado, sendo obrigados a atuar nas prestadoras de serviço da COELCE ou na própria concessionária”.

Segundo, afirmou que a política de responsabilidade social da concessionária diz ter compromisso com todos aqueles que de alguma maneira são influenciados por suas ações. Indo de encontro ao que postula a concessionária, a presidente alegou o seguinte:

nós somos sociedade, nós somos comunidade, e a COELCE não está se preocupando com isso (...), nós estamos sendo excluídos do nosso mercado de trabalho, nós estamos sendo excluídos da possibilidade de sobrevivermos enquanto profissionais.

O terceiro e último ponto destacado pela expositora foi o de que “a COELCE diz considerar inaceitável qualquer tipo de discriminação econômica”, dentre outras; no entanto, segundo afirmou a Sra. Tereza Neumann, ela não estaria preocupada com a prática da discriminação econômica imposta às empresas e profissionais que se apresentam como seus prováveis concorrentes na área em que atua. Por fim, sensibilizou os representantes da ARCE e ANEEL no sentido de que possam defender a continuidade das suas atividades no mercado de trabalho que, segundo ela, lhes está sendo negada.

Ainda sobre o caso COELCE Plus, o consumidor Charles Mota Aragão aproveitou o espaço para fazer comentários sobre o caso. Afirmou que,

(...) como usuário eu poderia dar um testemunho que de fato usei a COELCE PLUS numa operação de climatização de uma empresa minha, e de fato eles têm o melhor preço de mercado, isso é fato. Agora, é importante que os órgãos reguladores fiscalizem de que forma, se é por algum privilégio, se é alguma coisa predatória que inviabilize uma concorrência leal e que pode estar prejudicando o mercado (...). (...) a ANEEL, no início o presidente falou que não pode intervir no caso de dumping. Mas eu me lembro bem quando eu ouvi o primeiro nome disso e fiquei muito empolgado, e aí a história do zelo pela concorrência leal. Eu me lembro bem (...) do caso da Gol, que foi vender passagem por R\$ 1 real. Imediatamente, um órgão, semelhante, que era a ANAC, interveio e disse que aquilo era inviável e ia ser uma concorrência predatória, ia acabar com todas as empresas [e] imediatamente proibiu. Portanto, acho que a ANEEL tem força reguladora, sim, para fiscalizar e ver se, porventura, a concorrência está sendo de forma leal (...). Eu, como usuário, talvez até ache que isso não vai me prejudicar, vai me beneficiar porque tem melhores preços, mas no fundo (...) isso pode ser bom até um certo ponto, onde toda concorrência acaba e fica um monopólio, e aí a pessoa [empresa] possa extorquir o máximo possível o valor que ela quiser, cobrar ao bel prazer, uma vez que a concorrência vai estar eliminada.

Nesta fala, observa-se novamente que está sendo reforçado o papel de fiscalizador para a ANEEL. Mais uma vez isto mostra que a sociedade espera, não apenas da ANEEL, mas também da ARCE, ações que exerçam um efetivo controle sobre a empresa regulada. Como se observa neste caso referente à COELCE Plus e em tantos outros presentes nas CPs em destaque, houve forte sensibilização de pessoas como o Sr. Charles Mota que, mesmo tendo comparecido à CP motivado por outro assunto, aderiu ao movimento contrário à COELCE Plus e prestou a sua contribuição.

Estas exposições retratam as questões levantadas em torno dos principais problemas identificados pelos próprios consumidores da COELCE. Finalizando a CP

001/2008, os representantes da ARCE e ANEEL concuiram suas falas afirmando que todos os expositores deverão receber oficialmente respostas dos seus respectivos questionamentos. Agradecendo a participação de todos os que participaram desta CP, o evento foi dado por encerrado.

Procedimentos regulatórios Pós-CPs

Com base nos questionamentos apresentados nas três consultas públicas de que trata este capítulo, vale lembrar a continuidade do trabalho feito pelas agências reguladoras que conduzem esses eventos, ainda como parte da consulta pública. Esse trabalho consiste na análise dos questionamentos apresentados nas CPs e na formulação de respostas a cada um dos expositores. Esse procedimento inclui a interpelação da COELCE para que a concessionária apresente esclarecimentos às arguições que implicam responsabilidade direta da empresa. Inclui também a consolidação dessas informações para que a ARCE, em seguida, as envie aos expositores por meio de cartas. Há casos em que as arguições são de responsabilidade direta das próprias agências reguladoras. Nestes casos, a depender da competência específica de cada uma delas, ARCE ou ANEEL formulam posicionamento a respeito. Esclarecidos os principais procedimentos formais pós-consulta pública, vale destacar os desdobramentos que tiveram as três consultas públicas realizadas no Ceará.

A primeira consulta pública descrita no presente trabalho – CP 003/2006 –, realizada no dia 1º de junho de 2006, apresentou resultado em dezoito de setembro do mesmo ano, quando foi formulado o processo administrativo de nº PCEE/CEE/0025/2006, dando cumprimento à determinação da ANEEL, que se procedeu por meio do ofício nº 340/2006 – SFE/ANEEL. O referido processo visou a reunir os documentos e questionamentos oriundos da CP, encaminhá-los à COELCE para providências e, em seguida, formular respostas aos participantes. As respostas incluíram ainda temas particularmente relacionados às atribuições e decisões da ARCE e ANEEL.

Analisando o referido documento, bem como contando com informações de funcionários da ARCE, observou-se que os questionamentos encaminhados à COELCE por meio do ofício nº OF/CEE/0172/2006, datado de 12 de setembro de 2006, foram respondidos pela concessionária por meio da carta nº 2305/2006, com data de 22 de setembro daquele mesmo ano. Do processo administrativo ora citado, consta o envio das primeiras cartas aos expositores em fevereiro de 2007.

Consta ainda dos documentos que, em 11 de setembro de 2006, ainda quando da abertura do processo nº PCEE/CEE/0025/2006, a ARCE enviou comunicação à ANEEL nesta solicitando o encaminhamento de respostas aos questionamentos e proposições dos participantes da CP 003/2006, assuntos estes que, segundo a primeira, são de competência da segunda, conforme aponta um trecho do documento de nº OF/CEE/0170/2006 enviado à agência nacional:

(...) em relação às arguições diretamente vinculadas à qualidade dos serviços prestados pela concessionária, esta Agência [ARCE] já está requisitando e consolidando as informações necessárias para o seu esclarecimento e resposta aos interessados. Para os demais questionamentos, não obstante a satisfação e o interesse de resposta direta desta Agência aos interessados, ressaltamos que a abordagem de determinados assuntos tratados nos referidos argumentos extrapolam a competência que nos é delegada.

Entre os assuntos destacados pela ARCE de competência da ANEEL estão: “a legalidade da auto-contratação (*self-dealing*) e os problemas decorrentes da adoção desse modelo para o setor público de distribuição de energia”, “a redução do percentual de investimento em programas educacionais imposto pela Resolução ANEEL nº 176/2005”, “a fiscalização financeira para apuração de legitimidade do lucro auferido pela COELCE”, “a regulamentação que venha disciplinar padrões de instalação adotados pela Concessionária para medidores residenciais” e “a necessidade de legislação que estabeleça a subvenção de crédito em conta de energia elétrica para ajuda a pacientes de baixa renda que necessitam de internação domiciliar e que utilizam aparelhos para a manutenção da vida”. (OF/CEE/0170/2006).

Apesar da solicitação de respostas sobre os assuntos ora elencados, constatou-se, em contato com o processo e também em conversas informais com funcionários responsáveis pelo encaminhamento do documento, que em setembro de 2007, um ano depois, não constava que a ANEEL tivesse proferido qualquer posicionamento a respeito dos referidos questionamentos apresentados pelos consumidores cearenses na CP em análise.

Foi possível observar também que, mesmo com a realização da CP 001/2007 no ano seguinte, alguns dos questionamentos que seriam de competência da agência nacional permaneceram sem resposta durante certo tempo, conforme explica o Presidente da ARCE, José Luis Lins dos Santos, durante a CP 001/2008:

(...) nós queríamos fazer de certo modo uma breve prestação de contas em relação à consulta pública do ano passado [2007] e que praticamente foram a grande maioria dos temas se conduziram, de certo modo, com facilidade, porque muitos pontos colocados eram problemas específicos que a Agência [ARCE] teve o contato com o próprio interessado, e sendo resolvido e sendo comunicado. Três pontos, porém, ficaram pendentes por muito tempo em função dessa questão que a gente colocou de alguns deles terem a necessidade de termos a orientação da ANEEL. (...) evidentemente que todo processo inovador a gente precisa passar por aprendizado, e a primeira foi considerada, num debate interno, como um momento de grande aprendizado, porque muitas falhas evidentemente ocorreram, e que a gente espera, a partir dessa e nas próximas, cada vez mais ir aperfeiçoando.

Os três pontos aos quais o Sr. José Luis se refere tratam-se da instalação de medidores nas fachadas e postes, da construção de defensas em torno dos postes e do caso COELCE Plus. Conforme destacado ao longo deste capítulo, estes três casos correspondem aos assuntos de maior relevância discutidos ao longo das três CPs realizadas no Ceará. Além da consulta pública 003/2006, a CP 001/2007 revelou a importância dessas três questões, que só mais tarde receberam a atenção necessária da ANEEL.

A fala do presidente da ARCE, obtida durante a realização da CP 001/2008, destacou a ocorrência de falhas relacionadas à demora no processamento e envio de respostas aos questionamentos apresentados. Mais que isso, reforçou o dado de que a ANEEL não se manifestou oficialmente sobre as questões de sua competência postas no ano de 2006, bem como revelou que o mesmo se repetiu no ano seguinte. Em decorrência disto, os questionamentos que demandaram o posicionamento da ANEEL, em especial os três referidos há pouco, foram apenas comentados informalmente, especialmente durante a CP 001/2007, conforme consta da parte que trata da descrição desta consulta.

A ANEEL veio a se posicionar oficialmente sobre os casos no ano de 2008, antecedendo a realização da CP 001/2008, quando orientou a ARCE a iniciar um processo investigativo a partir dos indícios de irregularidades apontados pelos consumidores, conforme explicou o presidente da Agência estadual: “(...) eu gostaria de deixar claro que nem sempre a vontade da ARCE prevalece logo de primeiro momento. Nós temos que contar com essa orientação da ANEEL”. Ele esclareceu ainda, durante a CP 001/2008, realizada em setembro de 2008, que

Foi solicitado à ANEEL, isso ainda no mês de março [de 2008], logo depois que estava sendo concluído todo o relatório da audiência pública [leia-se Consulta Pública 001/2007], um pedido de orientação a respeito do assunto. Essa orientação chegou agora, recentemente (...).

A orientação da ANEEL para os casos de instalação de medidores, construção das defensas e também sobre as atividades da COELCE Plus foi no sentido de que fossem iniciadas fiscalizações, visando a identificar eventuais falhas nestes que se configuraram nos principais problemas enfrentados pelos consumidores cearenses. Sobre os dois primeiros casos, a fiscalização deveria ocorrer, segundo a orientação da ANEEL, obedecendo-se a legislação municipal do Plano Diretor e do Código de Postura da Cidade com o objetivo de verificar se a colocação de medidores e a construção de defensas estão ferindo essa legislação, “sem prejuízo, evidentemente, de que o Município de Fortaleza, ou de qualquer outro, sentindo-se agredido na sua legislação, possa adotar as providências que entenderem necessárias”, complementou o Presidente da ARCE.

No que diz respeito ao caso COELCE Plus, somente em 17 de setembro de 2008 foi dado início ao processo de fiscalização, assim como foi feito com os dois casos anteriores, para verificar se as atividades realizadas pela empresa estão de acordo com o que reza o Contrato de Concessão. Segundo explicou o Presidente da ARCE, ainda durante a CP 001/2008,

(...) a ANEEL manda um comunicado reconhecendo que à COELCE cabe fazer esse serviço, entretanto, deverá estar sendo submetida à fiscalizações para verificar, principalmente, o fato do consumidor estar exercendo a sua possibilidade de livre escolha na contratação do serviço, para verificar se a distribuidora procede de alguma forma, de forma irregular, vinculado a prestação desses serviços, e fazer uma avaliação da questão da isonomia no relacionamento da distribuidora com os demais prestadores desse serviço, focando os critérios de avaliação dos serviços prestados e os prazos e procedimentos observados quando se trata de serviços prestados por terceiros e por ela própria. Esta ação de fiscalização, com esta orientação, também está sendo aberta, e vamos, então, marchar nesse sentido. (...) e agora a gente tendo, realmente agora, o pronunciamento oficial da ANEEL, mesmo que ainda pessoalmente possa não nos satisfazer, mas nós vamos dar prioridade absoluta naquilo que está na nossa competência, e queremos deixar para todos os interessados, aberto esse assunto, para acompanhar esse processo (...).

Ainda sobre o caso COELCE Plus, vale ressaltar que, de acordo com informações obtidas em uma reunião realizada entre a ARCE e a COELCE, no dia 11 de

março de 2009, sobre o tema COELCE Plus, que visava a obter subsídios para a realização do processo de fiscalização, identificado sob o número PCEE/CEE/0029/2008, a ARCE, por meio da sua Coordenadoria de Energia Elétrica, está levando a cabo, no ano de 2009, medidas para obter informações relacionadas aos procedimentos adotados pela COELCE Plus. Referido processo encontra-se (março de 2009) em fase inicial de fiscalização sem prazo previsto para conclusão.

Tendo sido identificados alguns dos principais problemas e dificuldades enfrentados pelos consumidores de energia elétrica no contexto pós-privatização durante a descrição das CPs, esta pesquisa possibilitou que também fossem identificados alguns dos dilemas atuais da ARCE na regulação e na fiscalização da COELCE no estado. Afora questões que não foram alvo desta pesquisa, como aquelas relacionadas à dependência orçamentária em relação à ANEEL para a realização de fiscalizações e à quantidade de técnicos de que a Agência dispõe para executar todas as ações que a atividade regulatória no estado exige, por exemplo, pode-se destacar as limitações legais com que se deparou a Agência estadual em determinados temas, além de depender de orientação da ANEEL para a tomada de decisões, como as que foram necessárias, especialmente após as CPs 003/2006 e 001/2007, quando os questionamentos que abordaram temas que fugiam à sua competência ficaram durante muito tempo sem resposta.

A ausência de um posicionamento firme e contundente por parte das duas agências reguladoras em relação a esses questionamentos revela que a prática da atividade regulatória no Ceará apresenta limitações e ainda requer certa *expertise* no tratamento de determinados problemas. Além disso, determinadas falas dos representantes da ARCE e ANEEL, apesar da segunda já ter considerado a primeira como uma das agências estaduais mais atuantes do País, revelam a ausência de unidade entre as duas agências quanto ao posicionamento que deveria ser tomado ante a questões específicas, a exemplo da citação na página 45, sobre o caso COELCE Plus.

Com isso, pode-se inferir que é preciso estar atento para o fato de que a existência por si só desse tipo de instrumento não é suficiente para concluir que os questionamentos apresentados nas CPs serão utilizados pelas agências como um dos princípios básicos considerados para a tomada de decisões e para a criação de normas que atendam as necessidades de todas as partes envolvidas, mesmo sendo cumpridas as formalidades estabelecidas em leis de realização desses eventos.

Sobre participação, Carvalho (1998) e Dagnino (2004) concordam, conforme exposto no capítulo primeiro, que nos anos de 1990 se deu um grande avanço no que diz respeito ao apoio a uma maior participação da sociedade nas políticas públicas, nos processos de discussão e no controle sobre o Estado. De acordo com a segunda autora, no entanto, o ajuste neoliberal do Estado promoveu um progressivo afastamento deste de algumas de suas responsabilidades sociais, transferindo-as, por sua vez, para a sociedade civil. Nessa perspectiva, a ideia de uma sociedade ativa e propositiva que participe efetivamente da tomada de decisões e da elaboração de políticas públicas foi desvirtuada para a ideia de que a própria sociedade deve atuar diretamente em alguns espaços de atribuição do Estado.

Em particular, no que se refere à participação dos consumidores nas consultas públicas realizadas no Ceará, observa-se, do ponto de vista das agências reguladoras, que essa participação é importante em diversos aspectos, a exemplo do direcionamento que se pode dar às ações de fiscalização a partir das contribuições recebidas. Mais do que isso, a legitimidade que essa participação confere às ações das ARs se mostra de fundamental importância para a consolidação dessas entidades, especialmente ao se considerar a sua pouca tradição no País, além do fato de que elas, de certo modo, ainda pleiteiam o reconhecimento da sociedade, tarefa delicada quando se trata da difícil atribuição de autorizar reajustes a níveis que desagradam os consumidores. Do ponto de vista dos consumidores, por sua vez, a participação na regulação da COELCE por meio das CPs adquire maior valor diante da escassez de outros espaços próprios a uma discussão sobre o serviço público de energia elétrica que deem voz ativa a esses consumidores. Especialmente ao se considerar que, com a privatização, as ações no setor elétrico de um modo geral estiveram mais fortemente voltadas para o cumprimento dos contratos com os grupos investidores do que propriamente com a discussão envolvendo a participação da sociedade com poderes reais de mudança. Na prática, ainda considerando o ponto de vista dos consumidores, a participação destes nestas CPs se apresentou como uma forma de pressionar a concessionária e as agências reguladoras por ajustes que revertam os problemas expostos.

No que diz respeito à contribuição dos expositores nas três consultas públicas, determinadas manifestações destacaram algumas virtudes da COELCE pós-privatização, em particular alguns representantes de ONGs beneficiadas por programas sociais da concessionária. Enquanto isso, a maioria dos expositores teve fatos negativos

a relatar, críticas a fazer, problemas a comentar. Algumas das falas dos expositores deixaram transparecer certo sentimento de mágoa pela privatização da COELCE estatal, ocorrida há cerca de dez anos. Ainda nessas falas foram facilmente identificados sinais de estranhamento e distanciamento de consumidores em relação à empresa concessionária, que está no estado, segundo eles, para obter lucros indiscriminadamente à custa dos consumidores. A corrida para esse lucro é que, na interpretação da fala de alguns expositores, justifica os diversos procedimentos da concessionária, considerados abusivos pelos consumidores e reclamados nas três consultas em evidência.

Considerando sua importância e o seu caráter público, o mecanismo da CP pôde ser utilizado por aqueles que participaram dos eventos analisados como uma forma de conferir publicidade e, por conseguinte, de se conseguir a resolução de problemas que eventualmente não tenham sido solucionadas pelos meios convencionais – tais como na própria COELCE ou na Ouvidoria da ARCE –, na medida em que possibilitou aos seus participantes dirigirem-se diretamente às autoridades da regulação local e nacional e pressionar para a solução dessas demandas.

Acrescenta-se o fato de que a participação dos consumidores nas CPs evidenciou problemas coletivos e também problemas individuais de consumidores que se manifestaram isoladamente, mas que, mesmo assim, puderam suscitar a possibilidade desses problemas atingirem um número elevado de usuários, tornado-se também um assunto de interesse mais amplo. As CPs também foram palco para diversos grupos organizados de consumidores e para diversas entidades que defendem interesses coletivos, a exemplo das organizações que trabalham em prol de pacientes que prescindem aparelhos necessários à internação domiciliar.

Sobre o assunto da participação, lançando visões atentas às CPs realizadas no Ceará, o espectador verá um novo cenário no que se refere à participação e organização da sociedade cearense em torno do serviço público de energia elétrica. Ele verá não apenas indivíduos isolados em busca de soluções específicas para seus próprios problemas, mas sim cidadãos comprometidos em assuntos de interesse coletivo e que também se juntam a outros na defesa de causas reconhecidas por estes como legítimas. Se o espectador aproximar um pouco mais sua lente sobre a participação dos diversos consumidores nas CPs, verá ainda que estes não estão apenas voltados para as ações da COELCE, pois estão também pressionando às agências reguladoras, ARCE e ANEEL,

para que estas exerçam de forma eficaz o seu papel e cumpram com rigor as suas atribuições.

Observadas as CPs realizadas no Ceará, especificamente no que diz respeito ao potencial desse instrumento de participação no aprimoramento da regulação e, conseqüentemente, na obtenção de resultados positivos que revertam os problemas apontados pelos próprios consumidores, a presente pesquisa pôde observar, considerando os três casos mais recorrentes e que adquiriram maior notoriedade – os casos das defensas em torno dos postes, a instalação indiscriminada de medidores nas fachas e postes e o caso COELCE Plus. Após forte pressão junto às ARs, foram iniciadas no ano de 2008 fiscalizações, conduzidas pela ARCE, sobre os casos apontados. Ao mesmo tempo em que, passados quase quatro anos desde a realização da primeira CP, em 2006, nenhuma mudança concreta ocorreu na vida das pessoas no que se refere aos três casos descritos, até o presente momento (2009), e que tenha alterado a condição posta nas CPs.

Apesar de identificadas graves falhas procedimentais e também no que se refere ao impasse sobre o que seja ou não competência das agências reguladoras em determinados temas, como os três casos destacados ao longo deste trabalho, não se pode negar que a consulta pública se revelou forte instrumento capaz de auxiliar as agências reguladoras na identificação de eventuais falhas cometidas pelas empresas concessionárias e até mesmo de problemas que, pela sua natureza, não foram identificados pelos meios convencionais. E, mesmo que o fossem, correriam o risco de não adquirir o caráter público e a notoriedade que foi possível aos principais problemas destacados neste trabalho, considerando-se os desdobramentos decorrentes das três CPs analisadas.

Por fim, o advento da presença e da participação da sociedade nesse processo e as particularidades das exposições apontaram para certa convergência de interesses entre os consumidores para fazer frente à empresa de distribuição de energia do estado do Ceará.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A privatização do serviço de distribuição de energia elétrica no Ceará foi adotada neste trabalho como um marco para a observação de importantes alterações no que diz respeito às transformações que perpassaram esse setor nos anos de 1990, bem como os reflexos que essa medida trouxe à sociedade cearense. Esta pesquisa reuniu informações que nos ajudam a entender não apenas a dinâmica da privatização no estado, mas também a compreender os problemas, os desafios e mesmo algumas particularidades que permeiam o trabalho das agências reguladoras no exercício da fiscalização sobre a COELCE.

Entre as alterações que se processaram com a reconfiguração do setor elétrico e com a privatização, esta dissertação atribuiu importância ao fato de que, com essas mudanças, a energia elétrica passou a ser entendida pelas empresas privatizadas muito mais como um produto do que um serviço público de natureza essencial. Não que ela tenha perdido esta característica, mas no sentido de que passou a ser encarada como um insumo essencial que, acima de tudo, deve oferecer lucros aos grupos investidores.

Entende-se aqui que essa prática mercadológica, contudo, foi responsável pelo surgimento de uma nova relação entre os consumidores e a empresa de distribuição de energia no estado, relação que passou a ser regida também por novas regras e valores que se afastam daquelas mais intimamente ligadas a um serviço público considerado essencial. Como mostrado no capítulo primeiro, essas transformações estiveram ligadas à transição do modelo de atuação do Estado presentes não só no Brasil, mas em diversos países capitalistas, e em contextos muitas vezes de necessidade de superação de crises econômicas com a predominância de posições ideológicas de um grupo sobre outro e, dessa forma, influenciando países e seus governos a se adequarem a determinadas posições ideológicas.

A possibilidade de adesão a essas idéias e da sua disseminação é ainda potencializada pela intensificação da relação entre países na chamada era da globalização. Não obstante o papel que a conjuntura descrita no segundo capítulo teve nas reformas realizadas no Brasil nos anos de 1990, foi considerada de grande valia a identificação de algumas das particularidades do setor de energia elétrica, em especial a formação desse setor nas últimas décadas, inserindo-as num contexto de mudanças

político-administrativas, além de caracterizar brevemente a condição em que se encontrava o setor a partir do final dos anos de 1970. Mesmo sem pretender estudar profundamente esse período, a gestão do setor, de um modo geral, o contexto de crise em que estavam inseridas as estatais nesse setor, bem como a complexa situação em que as empresas de energia elétrica chegaram até o início dos anos 1990, não poderia deixar de receber a devida atenção, uma vez consideradas como importantes condicionantes que contribuíram para a decisão de se privatizar e de se conceber um novo modelo para o setor.

Esse novo modelo se revelou também como uma nova forma de atuação do Estado em que os governos foram afastados da atuação direta em relação às empresas distribuidoras de energia por meio das privatizações, e também das decisões no que diz respeito à regulação e ao controle dessas empresas, tendo esse papel sido transferido para as agências reguladoras. Como visto nos dois primeiros capítulos, essas medidas foram criticadas por setores da sociedade civil, tendo sido defendida a continuidade do controle das empresas pelo Estado, a exemplo das críticas de parlamentares e das manifestações de rua realizadas por populares e categorias de trabalhadores dessas empresas no Ceará contrários à venda da COELCE.

Daí poder-se concluir que a privatização no Ceará não se deu de forma consensual durante a fase de aprovação legislativa, apesar de ter conseguido a adesão da maioria parlamentar, que por sua vez compunha a base governista naquele momento. Longe disso, verificou-se que a aprovação da lei que permitiu ao governo Tasso Jereissati privatizar a COELCE gerou muita polêmica, manifestações, ações judiciais e até mesmo a invasão da Assembléia Legislativa por manifestantes, além de confrontos com a polícia. Em sua maioria ligados a movimentos sindicais, os manifestantes se organizaram em torno da defesa de um bem público, da estabilidade no trabalho e da manutenção dos empregos. Além do que, a privatização era, para muitos, a certeza de aumentos na conta de energia do povo cearense que, como descrito no capítulo terceiro, é constituído de diversos problemas sociais.

Os governos que realizaram as privatizações em nível local e nacional, proponentes desse novo modelo fundado na retirada do Estado da prestação desses serviços, alegavam que os resultados seriam positivos e que as agências reguladoras fiscalizariam a contento as empresas privatizadas e defenderiam os consumidores contra eventuais abusos praticados.

Primeiramente, a pesquisa desenvolvida nesta dissertação, em especial a parte em que é descrita a privatização da COELCE e a criação da ARCE, levou à conclusão de que esse projeto ocorreu numa velocidade tal que acabou por atropelar algumas etapas importantes, especialmente no que diz respeito à gradual consolidação da regulação do Estado pela ARCE e ANEEL. Isto repercutiu, por sua vez, no mau funcionamento da COELCE, bem como no tímido desempenho da agência reguladora local, considerando que esta só passou a exercer sua plena atividade depois de firmado convênio com a ANEEL e após contar com seu pessoal próprio (2001), tendo o segundo potencializado o primeiro, uma vez que as irregularidades cometidas pela concessionária no início das suas atividades quase levaram à caducidade do contrato, ou seja, à perda da concessão que acabara de adquirir. As limitações legais, regulamentares, de pessoal e mesmo com relação à experiência regulatória da ARCE não puderam evitar a recorrência de sérios problemas que levaram ao quase fim precoce das atividades da COELCE no estado. Vale ressaltar que em nível nacional a ANEEL também enfrentou dificuldades semelhantes.

Um dos reflexos e exemplos desse tempo de maturação das agências reguladoras é que mesmo previsto em diversas leis dos anos 1990, como a de criação da ANEEL e outras citadas no capítulo terceiro, o mecanismo de participação – consulta pública – eleito nesta pesquisa como campo de investigação, só passou a ser utilizado no Ceará a partir do ano de 2006. Além do fato de que se deve considerar que este mecanismo ainda está em fase de consolidação no Ceará, uma vez que foram observadas diversas falhas quanto ao descumprimento de procedimentos obrigatórios, em particular por parte da ANEEL, a exemplo da ausência de respostas a expositores da CP realizada em 2006, conforme observado no capítulo anterior. Além disso, não há informações de que as duas primeiras consultas públicas tenham formalmente ensejado a realização de ações de fiscalização ou atividades que visassem o aprimoramento da regulação de modo mais amplo.

Os mecanismos de participação no âmbito das agências reguladoras postos em prática no Ceará nos anos de 2006 a 2008, contudo, se apresentaram como importantes instrumentos para se observar os problemas e as dificuldades que perpassam a relação entre COELCE, consumidores e agências reguladoras. O acompanhamento, observação e análise destes instrumentos constituem a parte principal deste trabalho e puderam revelar resultados importantes, como os descritos a seguir.

Em primeiro lugar, as consultas públicas se revelaram importantes mecanismos para a identificação dos problemas que, por algum motivo, não são de conhecimento das agências reguladoras ou eram encarados como fatos isolados. Mostraram-se importantes também para a identificação de diferentes agentes de interesse, conforme disposto nas três tabelas referentes a cada consulta pública. Isto permitiu que se pudesse concluir, por exemplo, que alguns casos, como aqueles em que grupos em defesa de pacientes com necessidades de internação domiciliar e de aparelhos movidos à eletricidade; em que pessoas com deficiência não conseguem trafegar livremente por conta de defensas construídas em torno dos postes; em que medidores são instalados inadequadamente; ou ainda em que aquelas pessoas que se dizem prejudicados com as atividades da chamada COELCE Plus; esses problemas encontram sérias dificuldades para a obtenção de solução nas duas primeiras consultas.

Com relação às defensas de concreto construídas em torno dos postes da COELCE e aos medidores instalados pela concessionária, foi possível observar nas falas dos expositores que as informações obtidas levam a crer que a concessionária está descumprindo normas específicas de instalação desses equipamentos, mas os indícios apontam, sobretudo, e em particular, para o fato de que a empresa pode estar agindo em descumprimento ao Código de Obras e Posturas de cada cidade, instaurando-se, portanto, um conflito entre o referido Código, as normas da ANEEL – que permitem e incentivam a instalação externa de medidores, respeitando-se as normas, mas sem identificar estas normas na Resolução que trata desse tipo de instalação –, e direitos do consumidor, que muitas vezes são contrariados por medidas como esta. Além disto, incluem-se no rol de prejudicados os pedestres, que têm limitado seu direito de ir e vir, especialmente quando se trata de deficientes físicos.

Sobre as constantes inspeções da concessionária à procura de fraudes e sobre o fato de muitos consumidores se sentirem constantemente vigiados, pode-se inferir que este é um dos reflexos mais marcantes do que foi percebido como: estabelecimento de uma nova relação entre a empresa e os seus consumidores. Neste caso, uma relação marcada por tensão e desconfiança mútuas.

A problemática em torno da COELCE Plus se revelou um caso expressivo no rol de problemas apontados pelos expositores das consultas, uma vez que apareceu timidamente em 2006 e foi ganhando mais críticos e maior notoriedade nas consultas seguintes. Destacam-se dentre estes críticos alguns dos principais Sindicatos e

categorias filiadas ao CREA e que atuam principalmente nas áreas de construção civil e engenharia e manutenção elétrica, incluindo empresas de vários portes, profissionais liberais etc. Este grupo mostrou certo grau de organização durante as CPs e lutou veementemente contra o que chamou de dominação de mercado pela COELCE. Vale ressaltar o significado que teve a participação de um ex presidente da concessionária e posteriormente da ARCE no que diz respeito à coerência e riqueza das informações que concentrou, pois tornou ainda mais legítimas as falas dos demais expositores sobre este assunto e a reivindicação daqueles que questionam essa prática pela COELCE.

Ainda sobre este assunto, o fato de o representante da ANEEL ter admitido haver a necessidade de comunicação da empresa com a agência nacional para o exercício de qualquer atividade extra-concessão, bem como do repasse de parte do lucro obtido para a modicidade da tarifa, indicou a possibilidade de estarem ocorrendo falhas por parte da COELCE por não estar esta procedendo conforme determina a ANEEL. Enquanto isso, conclui-se também pela cota de responsabilidade atribuída às agências reguladoras neste caso, uma vez que os fatos indicam que a atividade desenvolvida pela COELCE Plus, mesmo tendo sido iniciada em 2003, não está sendo controlada e submetida a fiscalizações.

Vê-se, portanto, que a empresa que adquiriu a concessão da distribuição de energia elétrica no Ceará não tem tão bem limitadas, na prática, suas atividades e seu desempenho financeiro no serviço público concedido. A busca pelo incremento das suas receitas tem ultrapassado os limites da concessão e vem explorando novos nichos de negócios. Esses novos nichos, de certo modo vinculados à distribuição de energia, podem ir mais além e até se tornar um negócio maior que a própria atividade fim da concessionária, podendo causar consequências de maior proporção como a que ora se inicia.

Quanto à questão posta no capítulo anterior sobre se, uma vez identificados os problemas e as dificuldades da regulação, a participação dos consumidores nas consultas públicas se traduz efetivamente no aprimoramento da regulação e na obtenção de resultados que revertam os problemas apontados pelos próprios consumidores nesses eventos, esta dissertação chegou a algumas conclusões.

Inicialmente, a participação dos consumidores não obteve resultados práticos que alterassem o estado dos problemas sofridos por aqueles que os apresentaram, com exceção daqueles problemas de caráter individual que são comuns à concessionária e as

agências reguladoras nas suas atividades diárias. Os consumidores que apontaram determinados problemas de ordem coletiva e de maiores proporções, como os principais casos citados acima, não obtiveram êxito nas duas primeiras consultas. O que levou a esta conclusão foram os seguintes fatos: que a ANEEL não havia respondido aos casos que lhe diziam respeito na primeira CP; a ausência de qualquer documento que indicasse a realização de ações de fiscalização visando à investigação e à solução desses casos, conforme informações obtidas junto às duas agências reguladoras e, por fim; a constatação da recorrência, com ainda mais força, dos mesmos problemas apresentados nos dois primeiros eventos. Estes fatos indicaram, portanto, que a participação dos consumidores do Ceará não estaria conferindo o devido poder que os próprios instrumentos participativos propunham.

Em segundo lugar, este quadro, que ilustra a participação na regulação da COELCE como frágil e sem resultados, se revelou temporário e reversível. Entretanto, para que isso ocorresse, foram necessários pelo menos três anos de disposição e exposição incansáveis daqueles que se apresentaram como expositores dos principais problemas relacionados ao serviço público de energia elétrica na atualidade, no Ceará, considerando o que disseram os próprios consumidores presentes às consultas públicas.

Para se chegar a essa conclusão, foi necessário acompanhar os desdobramentos das três CPs, em particular da terceira, até os 48 minutos do segundo tempo, como se diz no linguajar futebolístico. Em outras palavras, a obtenção de informações sobre as medidas adotadas após a CP 001/2008 foram sendo buscadas ao mesmo tempo em que se dava a escrita desta dissertação. Algumas das mais importantes informações surgidas já no fechamento destas considerações, são as de que a consulta pública 001/2008 ensejou a realização de ações de fiscalização conduzida pela ARCE no ano de 2009, que estão a investigar alguns dos casos mais recorrentes destacados no capítulo terceiro e também no início deste.

Os resultados parciais da incansável participação dos consumidores cearenses foram os seguintes, conforme observado no Relatório Anual 2008 da ARCE: o processo PCEE/CEE/0029/2008 formalizou a fiscalização dos serviços prestados pela COELCE no âmbito do programa COELCE Plus; o processo PCEE/CEE/0030/2008 está tratando da fiscalização e análise dos padrões de instalação dos medidores quanto às condições de segurança das pessoas no que respeita ao trânsito nos passeios e logradouros públicos; e o processo PCEE/CEE/0033/2009 está tratando da fiscalização e análise dos

padrões de construção das defensas de concreto em torno dos postes de energia, em particular também quanto às condições de segurança das pessoas no que respeita ao trânsito nos passeios e logradouros públicos. Vale ressaltar que estas fiscalizações estão em processo e não tem prazo determinado para a sua conclusão.

Ainda com relação à polêmica prestação de serviços pela COELCE no âmbito da COELCE Plus, esta pesquisa, em sua última inserção ao campo, obteve a informação¹¹⁵ de que, ao final de mês de julho de 2009, o Conselho Diretor da ARCE decidiu que a concessionária de energia do Ceará suspendesse as atividades relacionadas à COELCE Plus até que sua situação seja regularizada junto à ANEEL e até que atenda aos requisitos necessários a sua atuação¹¹⁶. Além da ANEEL, a COELCE foi comunicada desta decisão por meio do documento OF/ACD/0034/2009, com data de 23 de julho de 2009¹¹⁷.

Este dado vem a reforçar a conclusão de que a pressão exercida pelos consumidores por meio das consultas públicas objeto de análise neste trabalho, se revelaram um importante instrumento para a exposição dos problemas que permeiam a distribuição de energia elétrica no estado do Ceará, bem como um espaço apropriado para a reivindicação de medidas por parte das agências reguladoras na resolução dos problemas apontados e para a efetivação de ações corretivas das irregularidades. Este instrumento de participação, portanto, se mostrou notadamente rico, dinâmico e que guarda grande potencial, apesar das fragilidades identificadas nas duas primeiras sessões.

Ao mesmo tempo, esta pesquisa revelou a incipiência do instrumento de participação analisado no âmbito da regulação no estado do Ceará. No entanto, considerando a ANEEL como realizadora do primeiro evento e parceira nos dois que se seguiram, e o fato de que a ARCE é considerada pela primeira uma das melhores agências estaduais do país, isto leva a crer que não se trata de um problema restrito ao Ceará, mas que, em grande parte, está relacionado à limitada experiência e pouca tradição em se transferir efetivos poderes à sociedade por meio de mecanismos

¹¹⁵ Informação obtida em 30 de julho de 2009 junto à Coordenadoria de Energia Elétrica da ARCE, setor que conduz as ações de fiscalização referidas acima.

¹¹⁶ Esta decisão consta do documento ARCE identificado como PCEE/CDR/0002/2009.

¹¹⁷ A concessionária tem dez dias para apresentar recurso à ANEEL, em Brasília, contados a partir da data de recebimento da comunicação de suspensão das atividades.

participativos, a exemplo dos que foram analisados e, de modo mais amplo, com a própria história política do País.

Por fim, a pesquisa mostrou, por meio do acompanhamento da atuação dos diferentes agentes e do teor dos assuntos abordados nas consultas públicas em questão, que a idéia da privatização ainda é considerada polêmica e que a venda da COELCE, em particular, não parece um tema superado. A sociedade cearense, por sua vez, se mostrou atuante e participativa frente aos problemas destacados, afastando em parte a idéia de acomodação da população diante das dificuldades e revelando fortes sinais de exercício da cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAR faz denúncia de restrições. **Jornal Diário de Pernambuco**, Recife, 05 ago. 2006. Disponível em: www.abar.org.br. Acesso em: 29 ago. 2006.

ABAR, Associação Brasileira de Agências Reguladoras. ABAR e FIESP discutem substitutivo com representante de áreas reguladoras. Disponível em: www.abar.org.br. Acesso em 29 ago. 2006.

_____, Associação Brasileira de Agências Reguladoras. A “última palavra” mudou de dono. Disponível em: www.abar.org.br. Acesso em 12 set. 2006.

ABU-EL-HAJ, Jawdat. Da “era Vargas” a FHC: transformações políticas e reformas administrativas. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v.36, n ½, p. 33-51, 2005.

AÇÃO popular busca ampliar queda na conta de energia. **Jornal Diário do Nordeste**, Fortaleza. 24 abr. 2007. Caderno Negócios.

AÇÕES da COELCE têm valorização de 600%. **Jornal O POVO**, Fortaleza, 18 abr. 1997. Caderno Economia, p. 4.

AGÊNCIA REGULADORA DO ESTADO DO CEARÁ – ARCE. **ARCE 10 Anos: A Regulação dos Serviços Públicos em Debate**. Edição Comemorativa, 2008. Fortaleza, 2008. 79 p.

AGÊNCIA reguladora instala Conselho Consultivo. **Jornal O POVO**, Fortaleza, 24 de out. 1998. Caderno Economia, p. 1D.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Negociando a reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil. **Dados** [online]. Vol. 42, n.3, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso: 06 jan. 2009.

AMARAL FILHO, Jair do. Desestatização do poder público: privatização, concessão e terceirização. In: **Curso de Gestão Democrática e Protagonismo Cidadão**. Fortaleza: Universidade Aberta- Fundação Demócrito Rocha, v.6, p.98-112, 2005.

ANÁLISE ENERGIA. **Quem é quem no setor energético brasileiro** – Anuário 2008. São Paulo: Análise Editorial, 2007.

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica (Brasil). **Ata da Consulta Pública nº 003/2006** realizada em 1º de junho de 2006. Fortaleza, 2006. 5 p.

_____, Agência Nacional de Energia Elétrica (Brasil). **Audiências e Consultas Públicas. Cadernos Temáticos ANEEL**. Brasília, 2006. 25 p.

_____, **Audiências e Consultas Públicas**. Disponível em: www.aneel.gov.br. Acesso em 13 jul. 2008.

ARCE, Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará. **Relatório Anual 2008**. Fortaleza, 2008.

_____, Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará. **Processo Administrativo nº PCEE/CEE/0025/2006**. Fortaleza, 2006. 49 p.

ARCE/ANEEL. Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará/ Agência Nacional de Energia Elétrica. **Ata da Consulta Pública nº 001/2007** realizada em 03 de outubro de 2007 – Qualidade dos Serviços Públicos Prestados pela Companhia Energética do Ceará. Fortaleza, 2007. 20 p.

_____, Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará/ Agência Nacional de Energia Elétrica. **Ata da Consulta Pública nº 001/2008** realizada em 26 de setembro de 2008 – Qualidade dos Serviços Públicos Prestados pela Companhia Energética do Ceará. Fortaleza, 2008. 58 p.

ARRETCHE, Marta T. S. **Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas?**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

BENJAMIN, César. **“Foi loucura, mas houve método nela: gênese, dinâmica e sentido da crise energética brasileira”**. In: Revista Caros Amigos. Edição: junho de 2001.

BIONDI, A. **O Brasil privatizado**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 1999.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). **Lei 9.427, de 26 de Dezembro de 1996**. Disponível em www.aneel.gov.br. Acesso em 01 jun. 2007.

_____, Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). **Perguntas e respostas sobre tarifas das distribuidoras de energia elétrica**. Brasília: ANEEL, 2007. 16 p. Disponível em www.aneel.org.br. Acesso em 01 out. 2007.

_____, Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). **Por dentro da conta de luz da Coelce**, 2ª edição, 2007. 22 p. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br>. Acesso em 05 mai. 2008.

_____, Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). **Relatório de audiência pública**. Brasília, 05 de março de 2007 (Nota técnica 50: segunda revisão periódica da Coelce 2007 – 2010). Disponível em: <http://www.aneel.gov.br>. Acesso em 18 jul. 2008.

_____, **Contrato nº 01/1998**. Concessão de Distribuição ANEEL-COELCE. Agência Nacional de Energia Elétrica. Brasília. 13 de maio de 1998. 116 p. Disponível em: www.arce.ce.gov.br. Acesso em: 15 mar. 2009.

_____, **Lei nº 9.427**, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: www.arce.ce.gov.br. Acesso em: 21 mar. 2009.

BRASÍLIA. **Convênio de Cooperação nº 06/09 – ANEEL/ARCE**, (sem dia e mês) 1999. Convênio de Cooperação que entre si celebram a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL e a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - ARCE visando a descentralização de atividades complementares vinculadas às atribuições da ANEEL. Disponível em: www.arce.ce.gov.br. Acesso em: 19 mar. 2009.

_____, **Termo Aditivo ao Convênio nº 06/09 – ANEEL/ARCE**, 20 de maio de 2002. Primeiro termo aditivo ao convênio de cooperação nº 06/1999, que entre si celebram a Agência Nacional de energia elétrica - ANEEL e a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - ARCE, visando a descentralização de atividades complementares vinculadas às atribuições da ANEEL. Disponível em: www.arce.ce.gov.br. Acesso em: 19 mar. 2009.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Reforma Social-Democrata. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo. Caderno Dinheiro, 17 de out. 1997. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=809>. Acesso em: 13 de junho de 2009. Campus, 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. Notas sobre a reforma do estado. **In: Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, nº 50, p.5-12, março de 1998.

CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque. **Participação social no Brasil hoje**. *Pólis Papers*, número 2. 27 páginas, 1998.

CASA CIVIL. Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro. **Relatório**. Brasília, 2003. (Relatório do grupo de trabalho interministerial).

CEARÁ. Assembléia Legislativa. **Ata da 88ª sessão ordinária** realizada em 04 de setembro de 1997. Fortaleza, 1997. Divisão de Taquigrafia, Revisão e Anais. P. 112.

_____, **Contrato nº 39/1998**. Compra e Venda das ações da COELCE. Fortaleza. 14 de abril de 1998. Disponível em: www.arce.ce.gov.br. Acesso em: 18 mar. 2009.

_____, **Decreto nº 24.932**, de 26 de maio de 1998. CEARÁ. Decreto nº 25.059, de 15 de julho de 1998. Regulamenta a Lei Estadual nº. 12.786, de 30 de dezembro de 1997, aprova a estrutura organizacional da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - ARCE, e dá outras providências. Disponível em: www.arce.ce.gov.br. Acesso em: 18 mar. 2009.

_____, **Decreto nº 25.059**, de 15 de julho de 1998. Regulamenta a Lei Estadual nº. 12.786, de 30 de dezembro de 1997, aprova a estrutura organizacional da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - ARCE, e dá outras providências. Disponível em: www.arce.ce.gov.br. Acesso em: 18 mar. 2009.

_____, **Lei nº 12.786**, de 30 de dezembro de 1997. Institui a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE, e dá outras providências. Disponível em: www.arce.ce.gov.br. Acesso em: 18 mar. 2009.

_____, Tasso Ribeiro Jereissati (1994-1998: Jereissati). **Mensagem nº 6.323** enviada à Assembléia Legislativa em 15 de agosto de 1997 [por] Tasso Ribeiro Jereissati, governador do Estado do Ceará. Fortaleza: [s.n.], 1997.

COELCE passa 27 anos nas mãos do Governo. **Jornal O POVO**, Fortaleza, 01 de abr. 1998. Caderno Economia, p. 1D.

COELCE privatizada terá que manter qualidade. **Jornal O POVO**, Fortaleza, 18 de fev. 1998. Caderno Economia, p. 6D.

COELCE registra lucro líquido de R\$ 161 milhões Jornal. **Jornal O POVO**, Fortaleza, 15 ago. 2007. Caderno Economia.

COELCE, Companhia Energética do Ceará. **Balanco Social 2004**. Fortaleza, 2004. 82 p.

COELCE, Companhia Energética do Ceará. COELCE Plus. Texto institucional. Disponível em: www.coelce.com.br. Acesso em 18 jun. 2009.

Custos – preço da luz no Brasil é décimo maior do mundo. **Jornal O POVO**, Fortaleza 21 ago. 2006. Caderno Economia, p. 22.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

DIEESE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **As tarifas de energia elétrica no Brasil: sistemática de correção e evolução dos valores**. v. 58, 2007. (Nota técnica).

_____, **As tarifas de energia elétrica no Brasil**. Boletim nº 2006. Disponível em: <http://www.dieese.org.br>. Acesso em 19 mai.2008.

Encontro com Milton Santos: o mundo global visto do lado de cá. [Documentário]. Produção de S. Tandler, Bra, 2007, 1:29:18. DVD color. son.

FERLIE, E. et. al. **A Nova Administração Pública em Ação**. Tradução de Sara Rejane de Freitas Oliveira. Revisão técnica de Tomás de A. Guimarães. Brasília: Ed. UNB: ENAP, 1999.

FERREIRA, Carlos Kawall Leal. **Privatização no Setor Elétrico no Brasil**. Publicação BNDES – Energia Elétrica. Brasília, p. 181-220, fevereiro de 2000. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em 8 mai. 2009.

GOMES Antonio Claret S. et.al. O Setor Elétrico. In: **BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES 50 anos: Histórias Setoriais**. Brasília: BNDES. Dezembro de 2002. 21 p.

LEILÃO da COELCE deve enfrentar batalha judicial. **Jornal O POVO**, Fortaleza, 02 abr. 1998. Caderno Economia, p. 1D.

MALAN, Pedro S. et al. **Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939/52)**. 2ª Ed. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1980.

MAJONE, Giandomenico. Do estado positivo ao estado regulador: causas e conseqüências da mudança no modo de governança. In: MATTOS, Paulo Todescan Lessa (Coordenador), COUTINHO, Diogo R. et.al. **Regulação econômica e democracia: o debate europeu**. São Paulo: Singular, 2006.

MARTINS, Antônio. **A crise escancarada do capitalismo**. Disponível em <http://www.clippirata.com.br/artigo>. Acesso em 26 de jan. 2009.

MATTOS, P. Todescan Lessa. Regulação econômica e democracia: contexto e perspectivas na compreensão das agências de regulação no Brasil. In: FARIA, José Eduardo (Org). **Regulação, Direito e Democracia**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2002.

NUNES, Edson et al. Agências Reguladoras no Brasil. In. Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2007. P. 183-210.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os Direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

_____, Francisco de. A derrota da vitória: A construção do absolutismo de FHC. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n 50, p.13-21, março de 1998.

PAULO MARCUN. Crise Energética. **RODA VIVA**. São Paulo. TV Cultura – Fundação Padre Anchieta, 15 de maio de 2001.

PICANÇO JÚNIOR, Jurandir et al. **ARCE 10 Anos (1998-2008): A Regulação dos Serviços Públicos em Debate**. Edição Comemorativa, 2008. Fortaleza, 2008. p. 46-52.

PRIVATIZAÇÃO da COELCE é aprovada por 29 votos a 14. **Jornal O POVO**, Fortaleza, 05 de set. 1997. Caderno Política, p. 3A.

PRIVATIZAÇÃO da COELCE é aprovada sob tumulto. **Jornal O POVO**, Fortaleza, 05 set. 1997. Capa.

PRIVATIZAÇÃO: serviço melhorou, mas tarifas aumentaram. **Jornal O POVO**, Fortaleza, 29 de março 2008. Caderno Economia. Disponível em: <http://www.opovo.com.br/opovo/economia>. Acesso em 31 mai. 2008.

PRZEWORSKI, Adam. O estado e o cidadão. BRESSER PEREIRA, L.C.; WILHEIM, J.; SOLA, L., (Orgs.). In: **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

RAMOS, Flávio. **As conseqüências da indefinição do marco regulatório brasileiro: as reuniões do Conselho Consultivo da Anatel no período 1998–2003.** Revista: Política e Sociedade, nº 6, abril de 2005. Disponível em: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1956/1707>. Acesso 01 jul. 2009.

ROHMANN, Chris. **O Livro das Idéias: pensadores, teorias e conceitos que formam nossa visão de mundo.** Tradução: Jussara Simões. Rio de Janeiro: Ed.

SABÓIA, Luís Alberto Aragão. **Desafios para a Consolidação da Regulação de Serviços Públicos no Estado do Ceará: O Caso ARCE.** 2007. 170 f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) – Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.

SAI este mês Agência Reguladora do CE. **Jornal O POVO**, Fortaleza, 11 de jan. 1998. Caderno Economia, p. 1E.

SALES, A. L. **As novas tendências da política energética a partir da década de 90 no setor de energia elétrica.** In: CONGRESSO NACIONAL DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO, 4, 2005, Manaus. *Anais...* Manaus, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. BRESSER PEREIRA, L.C.; WILHEIM, J.; SOLA, L., (Orgs.). In: **Sociedade e Estado em Transformação.** São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

SATISFAÇÃO do cliente é meta da Coelce, diz presidente. **Jornal O POVO**, Fortaleza, 10 de jul. 2009. Caderno Negócios.

SETOR produtivo destaca efeito cumulativo de 2005. **Jornal O POVO**, Fortaleza, 19 abr. 2006, Caderno Economia.

SOLA, Lourdes. Reformas do Estado para qual democracia? O lugar das políticas públicas. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; WILHEIM, J.; SOLA, L., (Orgs.). **Sociedade e Estado em Transformação.** São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

SOUZA, Manoel Tibério Alves de. **Argumentos em torno de um velho tema: a descentralização.** Dados vol. 40, nº 3, Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso: 30 mai. 2009.

SUNKEL, Osvaldo. Globalização, neoliberalismo e a reforma do Estado. BRESSER PEREIRA, L.C.; WILHEIM, J.; SOLA, L., (Orgs.). In: **Sociedade e Estado em Transformação.** São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

SURPRESAS marcam leilão da COELCE. **Jornal O POVO**, Fortaleza, 03 de abr. 1998. Caderno Economia, p. 1D.

TENSÃO marca protesto na AL contra a privatização. **Jornal O POVO**, Fortaleza, 05 set. 1997. Caderno Política, p. 4D.

TRF mantém leilão da COELCE. **Jornal O POVO**, Fortaleza, 04 de abr. 1998. Caderno Economia, p. 6D.

VELASCO JR., L. Privatização: Mitos e Falsas Percepções. In: GIAMBIAGI, F. & MOREIRA, M. (orgs.). **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1997. P. 184-215.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. **Reforma Administrativa na Era Vargas**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1983.

WILHEIM, Jorge. Por que reformar as instituições? BRESSER PEREIRA, L.C.; WILHEIM, J.; SOLA, L., (Orgs.). In: **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)