

ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSMISSÃO DE CONHECIMENTO PELO USO DE LINGUAGEM TÉCNICA: O CASO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Luciana Oliveira de Campos¹

Maria Cláudia Cachapuz²

Resumo: As Agências brasileiras atuam na regulação de serviços públicos e atividades econômicas importantes para o desenvolvimento social e econômico do País. Algumas destas atividades são exercidas por particulares, assim, desde a década de noventa quando foram implementadas, tais entidades passaram a intervir em relações entre terceiros, por vezes relações de consumo. A estas autarquias especiais se aplica o dever de informar tutelado pela Constituição Federal, regulado por meio da Lei nº 12.527/2011 e do Decreto nº 7.724/2012. Com o objetivo de aferir a possibilidade de exercício do direito de acesso à informação do cidadão em relação aos atos praticados pelas Agências Reguladoras realizou-se estudo de caso procurando identificar no website da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL a disponibilidade de informações de forma clara e acessível de forma a possibilitar a um cidadão comum compreender o reajuste da tarifa de energia elétrica concedida à Distribuidora AES SUL, no ano de 2015, o que incluiu a análise da Audiência Pública 005/2013. Tanto no que tange às informações divulgadas para fins de participação na referida audiência pública, quanto às de caráter puramente informativo, disponibilizadas após

¹ Mestre em Direito pela Universidade La Salle e especialista em Direito Público pelo Instituto de Desenvolvimento Cultural. Advogada.

² Doutora em Direito pela UFRGS. Professora do Mestrado em Direito e Sociedade da Universidade La Salle e da Faculdade de Direito da UFRGS. Magistrada do TJRS.

definição do reajuste, constatou-se que apesar da divulgação de vasta documentação facilmente localizada no website, a linguagem utilizada é técnica, de difícil ou mesmo impossível compreensão por parte de leigos, comprometendo o exercício efetivo do direito à informação, da mesma forma que não promove de forma efetiva a participação popular direta no processo decisório.

Palavras-chave: Reajuste Tarifa Energia. AES SUL 2015. Audiência Pública.

ACCESS TO INFORMATION AND TRANSMISSION OF KNOWLEDGE THROUGH THE USE OF TECHNICAL LANGUAGE: THE CASE OF REGULATORY AGENCIES

Abstract: The Brazilian Agencies act in the regulation of public services and economic activities important for the social and economic development of the country. Some of these activities are carried out by private agencies, so, since the nineties when they were implemented, these entities began to intervene in relations between third parties, sometimes consumer relations. To these special municipalities apply the duty to inform under the protection of the Federal Constitution, regulated by Law 12.527/2011 and Decree 7.724/2012. In order to assess the possibility of exercising the right of access to information of the citizen in relation to the acts practiced by the Regulatory Agencies, a case study was carried out seeking to identify on the website of the National Electric Energy Agency – ANEEL, the availability of information in a clear way and accessible in order to enable a common citizen to understand the readjustment of the electric energy tariff granted to the AES SUL distributor, in the year 2015, which included the analysis of the Public Hearing 005/2013. Regarding the information disclosed for purposes of participation in said public hearing, as well as those of a purely informative nature, made available after definition of the

readjustment, it was found that despite the disclosure of vast documentation easily located on the website, the language used is technical, difficult or even impossible to understand by lay people, jeopardizing the effective exercise of the right to information, in the same way that it does not effectively promote direct popular participation in the decision-making process.

Keywords: Energy Tariff Adjustment. AES SUL 2015. Public Hearing.

1. INTRODUÇÃO



Entre as significativas mudanças ocorridas após a edição da Constituição Federal brasileira, ao final da década de 1980, destacam-se as atividades voltadas às privatizações de instituições públicas e à criação das primeiras agências reguladoras, constituídas, na forma de autarquias especiais, com o objetivo de regulação de diversas atividades econômicas de características públicas – ou de prestação de um serviço público por excelência – por particulares, consideradas estratégicas para o desenvolvimento social e econômico do País (ARAGÃO, 2013; CARDOSO, 2010). Essas entidades especiais foram constituídas por meio do estabelecimento de um corpo técnico qualificado, permitindo a conferência de um importante grau de autonomia a seus gestores, para possibilitarem o pleno exercício das funções a que destinadas, compreendendo desde a edição de atos normativos infralegais, até a fiscalização e a aplicação de penalidades voltadas especificamente para os setores que regulam. Desta forma o Estado, por meio de agências reguladoras, passou a intervir inclusive sobre as relações entre privados, apresentando como justificativa à sua intervenção a ideia de gestão ampla de um interesse público.

O fato de serem entidades altamente qualificadas e

dotadas de importante grau de autonomia para o exercício de suas competências não isenta estas autarquias especiais da obrigatoriedade de agirem conforme regras e princípios constitucionais impostos à administração pública como um todo. Dentre os princípios a que estão vinculadas tais agências, destacam-se o dever de assegurar, de forma efetiva, (i) o exercício do direito de acesso à informação e (ii) a oportunidade de participação popular direta no estabelecimento de diretrizes de intervenção sobre atividades que impactam sobre as relações privadas.

O direito de acesso à informação sobre os atos praticados pelas agências reguladoras tem, entre outras funções, a de viabilizar o controle social - o que é assegurado pela Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso XXXIII, bem como pelo ordenamento infraconstitucional, por meio da Lei nº 12.527/2011 e do Decreto nº 7.724/2012. Já a participação popular direta é assegurada de forma expressa na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, parágrafo único, por meio do qual é declarado que todo poder emana do povo, o qual será exercido na forma representativa ou direta. Trata-se de princípio que garante o exercício da democracia a todos os cidadãos de forma igualitária, seja na forma procedimental, seja na forma direta de estabelecimento de uma representação legítima. Daí a pretensão, neste trabalho – inclusive por meio de um estudo de caso -, de se investigar a real possibilidade de exercício pelo cidadão de um direito de acesso à informação em relação aos atos praticados pelas agências reguladoras brasileiras, em conformidade com a Lei de Acesso à Informação, e a efetiva identificação de práticas de participação popular direta.

No Brasil, as agências reguladoras atuam nos três âmbitos federativos.³ Para análise nesta oportunidade, optou-se pelo

³ Apenas a título ilustrativo podemos citar algumas agências de cada esfera, como por exemplo, agências federais: Agência Nacional de Telecomunicação – ANATEL e Agência Nacional de Águas – ANA; Agências Estaduais: Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS; Agência Municipal: Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina –

exame de caso relacionado à Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, criada por meio da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996 e constituída através do Decreto nº 2.335, de 06 de outubro de 1997⁴, vinculada ao Ministério de Minas e Energia. Trata-se da primeira agência reguladora brasileira, responsável pela regulação da prestação de serviço de fornecimento de energia elétrica, considerado serviço público essencial nos termos do artigo 21, inciso XII, “b” da Constituição Federal. A competência desta entidade compreende a regulação e fiscalização da produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica no Brasil, o que significa ter a missão de atuar na regulação de uma relação complexa de prestação de serviço. No caso, atua sobre a regulação de uma atividade que envolve, de forma direta, geradoras de energia elétrica, distribuidoras e usuários, com o intuito de observar a promoção de políticas públicas tendentes (i) ao fornecimento de solução mais vantajosa para o usuário; (ii) à universalização do serviço; (iii) à adequação de remuneração das geradoras e distribuidoras; (iv) à manutenção do equilíbrio econômico financeiro dos contratos de geração e distribuição de energia, sem descuidar dos reflexos que seus atos podem produzir mesmo fora da relação diretamente regulada, como por exemplo, na avaliação de impactos econômicos setoriais.

Na delimitação do objeto de estudo, optou-se pela realização de pesquisa pontual sobre o valor de reajuste anual da tarifa de energia elétrica em determinado local e período. Como local, elegeu-se a região de distribuição que contempla a cidade de Canoas, onde está localizada a instituição de ensino

ARSETE.

⁴ Egon Bockmann Moreira destaca que as autarquias são criadas por lei, mas instituídas por meio de Decreto do Poder Executivo, cuja competência é indelegável. O que significa que a lei apenas autoriza a existência da autarquia, a qual só existirá faticamente após a análise discricionária do Executivo, que entendendo pela conveniência e oportunidade de descentralizar a atividade constitui a autarquia por Decreto. (MORAIS, 2006, p. 175).

promotora da pesquisa (Universidade La Salle), justamente por se pretender possibilitar, num segundo momento, um retorno efetivo da coleta de dados à comunidade. Quanto ao período, elegeu-se o ano de 2015, tratando-se de ano em que foi possibilitado o acesso a números concretos, a partir de dados já disponíveis para pesquisa. A partir da definição deste recorte, buscou-se investigar tanto a medida de disponibilidade de informações no *website* da agência sobre o reajuste anual – testando-se, portanto, o efetivo direito de acesso à informação destinada ao público -, como o cumprimento efetivo de uma função informativa pelo conteúdo disponibilizado, de modo a permitir ao cidadão compreender, opinar, fiscalizar e debater o que se encontra divulgado. E, nisso, constatou-se que a edição do ato regulamentar (Resolução), emitido pela ANEEL acerca do reajuste anual, restou antecedido por procedimento de audiência pública, em que foi facultada à participação de agentes regulados e dos cidadãos de forma geral.

O trabalho compreende, portanto, (i) a abordagem geral sobre as agências reguladoras federais; (ii) o estudo de caso que tem como objeto pesquisar sobre informações disponibilizadas no *website* da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL referente ao reajuste anual concedido a Distribuidora AES SUL; (iii) a análise sobre o direito de acesso à informação como direito fundamental e (iv) o exame sobre a efetividade da participação cidadã por meio de audiência pública realizada, de forma a permitir a avaliação da legitimação dos atos adotados pelas agências reguladoras.

2. AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Como já mencionado, há pouco mais de uma década, em meio ao processo de reforma do Estado brasileiro, em termos de regulação institucional, foram criadas as primeiras Agências

Reguladoras do Brasil, seguindo o modelo norte-americano da década de trinta (BINENBOJM, 2014, p. 281-282) – nos EUA, a adesão à regulação por meio de agências independentes foi tão exitosa que, com exceção da institucionalização dos três Poderes, todas as demais entidades públicas são constituídas na forma de agências (SCHNEIDER, 2013, p. 79), ainda que tal modelo da década de trinta tenha sofrido uma série de alterações (DI PIETRO, 1999, p. 144). Para atrair investimentos privados voltados a atividades econômicas relevantes, bem como tornar mais atrativa a prestação de serviços públicos, foi defendida pelo governo brasileiro, na década de 90, a necessidade de reduzir os riscos do mercado, em especial os riscos que poderiam advir de um processo eleitoral que levasse a uma possível mudança de direção e, com isso, expropriações ou rompimento de contratos.⁵ Assim, nasceram, no país, as agências reguladoras⁶, com o objetivo de assegurar maior estabilidade às atividades econômicas, elevar o grau de confiabilidade do mercado e, com isso atrair investidores para os setores-chave da economia, bem como para a área de prestação de serviços públicos essenciais, os quais deveriam ser prestados de forma mais eficiente e universal⁷.

⁵ O Brasil adotou o modelo de regulação norte americano da década de trinta sem observar as mudanças que já haviam sido implementadas naquele país no sentido de redução da delegação de funções, bem como da independência. (DI PIETRO, 1999, p. 144).

⁶ Alexandre Santos de Aragão aponta que antes implementação das agências reguladoras no Brasil, já existiam instituições reguladoras, como o Banco Central, Comissão de Valores Imobiliários, Conselho Monetário Nacional, Instituto do Alcool e do Açúcar e Instituto Brasileiro do Café, com a diferença de que estas não possuíam independência (autonomia reforçada) em relação ao Poder Executivo. (ARAGÃO, 2013, p. 272).

⁷ Fernando Herren Aguillar aborda a problemática da autonomia e independência das Agências em relação ao “poder constituído”. Segundo o autor os que defendem essa autonomia o fazem sob a argumentação de que na regulação de atividades econômicas, a técnica econômica deve ser a base das decisões e assim, deve estar desvinculado da política. Faz referência a trecho do relatório do Banco Mundial sobre o setor elétrico conforme segue: “Uma exigência para qualquer empréstimo no setor elétrico será um movimento explícito do país rumo ao estabelecimento de um quadro jurídico e processos regulatórios satisfatórios para o Banco. Para este fim, em conjunção com

No Brasil essas entidades são criadas por lei, vinculadas ao Ministério que abarca o setor regulado, porém dotadas de autonomia reforçada que lhes assegura certa “independência” em relação até mesmo a ingerência do Chefe do Poder Executivo (BINENBOJM, 2014, p. 276).⁸ São concebidas com competências diversas de acordo com o setor que regulam, como: a prestação de serviços públicos; a regulação de atividades econômicas de relevante interesse social ou os monopólios. A autonomia reforçada não é uniforme em todas as agências, mas de modo geral, têm em comum alguns elementos que lhes asseguram significativo grau de autonomia. O principal elemento reside na independência de seus dirigentes (JUSTEN FILHO, 2013, p. 713-714). Outros elementos que corroboram essa autonomia é a independência financeira, dispondo as agências de receita vinculada, bem como a inadmissibilidade de interposição de recurso hierárquico sobre as decisões de regulação das agências, ainda que sobre o tema penda divergências de compreensão⁹.

outras iniciativas de âmbito econômico, o Banco exigirá dos países que estabeleçam processos regulatórios transparentes que sejam claramente independentes dos fornecedores de energia e que evitem interferência governamental nas operações cotidianas da companhia (pouco importando se a empresa é privada ou pública). O papel dual do governo como operador e titular de serviços públicos conduziu o governo a intervenções frequentes nas operações do setor elétrico. Há, portanto, necessariamente de se definir alguma forma de corpo regulatório como parte de um esforço governamental para redefinir os papéis respectivos do governo, concessionário e consumidores. Isso implica em uma mudança do tipo monolítico de gestão governamental, em direção a sistemas mais descentralizados e baseados no mercado”. (WORLD BANK, 1993 apud AGUILLAR, 1999, p. 233-234).

⁸ Os dirigentes das agências, embora sejam nomeados pelo Chefe do Poder Executivo e ocupantes de cargos em comissão, possuem mandatos por prazo determinado, os quais só podem ser exonerados mediante processo administrativo e decisão devidamente motivada (JUSTEN FILHO, 2013, pp. 713-714).

⁹ A impossibilidade de interposição de recurso administrativo dirigido ao Ministério ao qual a Agência está “vinculada” é objeto de divergência, o que é evidenciado no parecer emitido pela Advocacia Geral da União - AGU Nº AC-51. EMENTA: “PORTO DE SALVADOR. THC2. DECISÃO DA ANTAQ. AGÊNCIA REGULADORA. CONHECIMENTO E PROVIMENTO DE RECURSO HIERÁRQUICO IMPRÓPRIO PELO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. SUPERVISÃO MINISTERIAL. INSTRUMENTOS. REVISÃO ADMINISTRATIVA. LIMITAÇÕES. I - -O

No Brasil, as Agências atuam especialmente em três campos de regulação, os quais, segundo Alexandre dos Santos Aragão (2013, p. 27), podem ser identificados como tendentes à regulação dos monopólios, à regulação para a competição entre as empresas e à regulação dos serviços públicos. Em se tratando de monopólios, a principal função das agências é a de regular a competição em situações em que esta não é viável ou se mostra limitada, visando preservar uma ideia de economia popular. Sua

Presidente da República, por motivo relevante de interesse público, poderá avocar e decidir qualquer assunto na esfera da Administração Federal- (DL nº 200/67, art. 170). II - Estão sujeitas à revisão ministerial, de ofício ou por provocação dos interessados, inclusive pela apresentação de recurso hierárquico impróprio, as decisões das agências reguladoras referentes às suas atividades administrativas ou que ultrapassem os limites de suas competências materiais definidas em lei ou regulamento, ou, ainda, violem as políticas públicas definidas para o setor regulado pela Administração direta. III - Excepcionalmente, por ausente o instrumento da revisão administrativa ministerial, não pode ser provido recurso hierárquico impróprio dirigido aos Ministérios supervisores contra as decisões das agências reguladoras adotadas finalisticamente no estrito âmbito de suas competências regulatórias previstas em lei e que estejam adequadas às políticas públicas definidas para o setor. IV - No caso em análise, a decisão adotada pela ANTAQ deve ser mantida, porque afeta à sua área de competência finalística, sendo incabível, no presente caso, o provimento de recurso hierárquico impróprio para a revisão da decisão da Agência pelo Ministério dos Transportes, restando sem efeito a aprovação ministerial do Parecer CONJUR/MT nº 244/2005. V - A coordenação das Procuradorias Federais junto às agências reguladoras pelas Consultorias Jurídicas dos Ministérios não se estende às decisões adotadas por essas entidades da Administração indireta quando referentes às competências regulatórias desses entes especificadas em lei, porque, para tanto, decorreria do poder de revisão ministerial, o qual, se excepcionalmente ausente nas circunstâncias esclarecidas precedentemente, afasta também as competências das Consultorias Jurídicas. O mesmo ocorre em relação à vinculação das agências reguladoras aos pareceres ministeriais, não estando elas obrigadas a rever suas decisões para lhes dar cumprimento, de forma também excepcional, desde que nesse mesmo âmbito de sua atuação regulatória. VI - Havendo disputa entre os Ministérios e as agências reguladoras quanto à fixação de suas competências, ou mesmo divergência de atribuições entre uma agência reguladora e outra entidade da Administração indireta, a questão deve ser submetida à Advocacia-Geral da União. VII - As orientações normativas da AGU vinculam as agências reguladoras. VIII - As agências reguladoras devem adotar todas as providências para que, à exceção dos casos previstos em lei, nenhum agente que não integre a carreira de Procurador Federal exerça quaisquer das atribuições previstas no artigo 37 da MP nº 2.229-43/2001". (AGU05/06/2006). (Disponível em < <http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/8453>> Acesso em 25 maio 2015).

atuação está centrada, mais fortemente, na regulação dos preços praticados pelas empresas, bem como na promoção e controle da qualidade dos produtos e serviços ofertados. Já no que tange à competição, o foco da regulação está centrado em assegurar a livre concorrência entre os integrantes do setor privado. Quanto à regulação da prestação de serviços públicos, em apertada síntese, a atuação das reguladoras deve se dar com vista à universalização, à qualidade e à promoção de prática de tarifas módicas destes serviços.

Dentre as motivações que levaram a processos de privatização e criação de Agências Reguladoras no Brasil, está destacada a importância de uma gestão técnica e qualificada na regulação e fiscalização de determinadas atividades econômicas e de alguns serviços públicos essenciais. Por essa razão foram instituídas autoridades dotadas de “uma discricionariedade consideravelmente ampla conferida pela lei para preencher os espaços por ela deixados e para desenvolver os princípios nela estabelecidos” (ARAGÃO, 2013, p. 442). Esta discricionariedade decisória, em termos de regulação administrativa, talvez seja um dos pontos mais complexos em relação à pretensão de objetividade do gestor de tais agências, na medida em que permite uma abertura decisória que, nem sempre, pode acabar observando parâmetros técnicos essenciais ao trabalho de regulação. Até porque, a gestão especializada deve ser exercida a partir de *standards* e finalidades gerais definidas nas leis que criam essas entidades, bem como em políticas públicas previamente definidas, de modo que a competência da agência é delimitada, de regra, por conceitos indeterminados e por políticas públicas relacionadas ao setor regulado.

Daí a possibilidade de compreender-se que toda a autonomia, fruto da especialização e domínio de técnica específica em relação ao objeto de trabalho – a regulação –, em algumas situações, pode funcionar como um fator de redução da autonomia de terceiros, visto que poucos detêm, com mesma

intensidade, o domínio técnico empregado na regulação. E isto – a falta do conhecimento técnico, inclusive para o desafio das premissas de regulação admitidas -, pode ser um dos fatores a tornar dificultado o controle da discricionariedade do administrador com tal poder de autonomia. Para que se possa ter uma noção aproximada sobre o alcance da competência regulamentar destas agências – e, portanto, quanto à necessidade de efetivamente possibilitar-se o controle mais amplo do poder discricionário de seus administradores -, basta uma leitura rápida de algumas normas que criam determinadas agências federais. De pronto, é possível identificar-se o alcance regulatório pelo exercício de suas atividades-fim e a relevância admitida com a necessidade de transparência de seus atos, inclusive para efeito de reconhecimento da necessidade de uma participação popular direta para o debate público da regulação¹⁰. Nessa perspectiva, com o objetivo de aferir a efetiva possibilidade de exercício do direito de acesso à informação do cidadão em relação aos atos praticados pelas agências reguladoras, optou-se por realizar um

¹⁰ Assim, a Lei nº 9.427/96, que instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL no seu artigo 2º estabelece que esta tem a finalidade regular e fiscalizar a produção, a transmissão, a distribuição, bem como a comercialização de energia elétrica no país, respeitada a conformidade com as políticas públicas e diretrizes estabelecidas pelo governo federal; a Lei nº 9.472/97, que cria a Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL em seu art. 1º dispõe que a competência da União de organizar a exploração dos serviços de telecomunicação se dará por intermédio do órgão regulador em consonância com as políticas públicas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo; a Lei 9.782/99, por meio da qual foi criada Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, em seu artigo 6º prevê que a Reguladora tem como finalidade a promoção e proteção da saúde, por meio do controle sanitário tanto da produção quanto da comercialização de produtos e serviços a ela submetidos, incluindo os ambientes, os processos, os insumos e as tecnologias a eles relacionados, e ainda, inclui o controle de portos, aeroportos e fronteiras; a Lei nº 9.961/2000 dispõe em seu artigo 1º sobre a criação da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, como órgão regulador, normatizador, controlador e fiscalizador das atividades de assistência complementar à saúde; já a Lei nº 10.233/2001 ao dispor sobre a reestruturação dos transportes aquaviários e terrestres cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.

estudo de caso, tendo como objeto o reajuste anual da tarifa de energia elétrica concedido pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL à distribuidora AES SUL, vigente durante o ano de 2015.

3 ESTUDO DE CASO: REAJUSTE TARIFÁRIO ANUAL.

Com o objetivo de compreender o reajuste da tarifa de energia elétrica concedido à AES-SUL Distribuidora Gaúcha de Energia S/A, por meio do qual foi definida a tarifa vigente em março de 2015 na região onde está localizada a Universidade La Salle (Canoas/Brasil), efetuou-se consulta no *website* da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL e procurou-se informações que permitissem a compreensão sobre o reajuste anual. Identificou-se que há um campo denominado “conheça as tarifas da classe de consumo residencial de sua concessionária”, onde é possível selecionar a concessionária de distribuição de energia de acordo com a região que se pretende pesquisar, bem como escolher o ano que se deseja consultar.

Selecionou-se a Concessionária AES-SUL Distribuidora Gaúcha de Energia S/A e o ano de 2015¹¹, a partir do que se teve acesso a uma tela onde foi possível identificar entre outros dados os que seguem:

Empresa: AES-SUL - AES SUL Distribuidora Gaúcha de Energia S/A.

Vigência da Tarifa de 19/04/2014 a 18/04/2015

Resolução Homologatória Nº 1718 Publicada em 17/04/2014

Varição percentual em relação ao período anterior: 16,42%

<i>Descrição</i>	<i>R\$/kWh*</i>
<i>B1 – Residencial</i>	0,33793
<i>B1 - Residencial Baixa Renda</i>	
Consumo mensal inferior ou igual a 30 kWh	0,11618

¹¹ Pesquisa realizada no endereço eletrônico: <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/tarifaAplicada/index.cfm>.

Consumo mensal superior a 30 kWh e inferior ou igual a 100 kWh	0,19917
Consumo mensal superior a 100 kWh e inferior ou igual a 220 kWh	0,29876
Consumo mensal superior a 220 kWh	0,33195

* Os valores constantes da Resolução Homologatória referida são expressos em R\$/MWh

De pronto, é possível se aferir que as informações constantes no campo de reajuste pesquisado para o ano de 2015 tratam de situação de reajuste aplicável durante o período de 19/04/2014 a 18/04/2015. Ainda com o objetivo de compreender o reajuste da tarifa procurou-se analisar a Resolução Homologatória nº 1.718, publicada em 17 de abril de 2014. A resolução homologa os valores da tarifa, cuja tabela acima traz a síntese, tendo como base o voto do relator da análise administrativa efetuada e a nota técnica nº 132/2014-SRE/ANEEL, ambos disponibilizados de forma ampla ao pesquisador. Da fundamentação do Voto do Relator, destaca-se o item II.1:

Índice de reajuste tarifário e seu efeito médio para os consumidores da AES SUL

6. De acordo com a Nota Técnica nº 132/2014, considerando como referência os valores praticados atualmente e os efeitos do recurso formulado pela empresa contra o resultado de sua revisão tarifária, o efeito tarifário médio a ser percebido pelos consumidores da concessionária é de 29,54%, conforme ilustra a Tabela 1. Do percentual do IRT econômico de 11,89%, 10,20% dizem respeito à variação dos custos da parcela A e 1,69% à atualização da parcela B. Ao IRT econômico foram agregados os componentes financeiros a serem recuperados no ano tarifário de 2014, correspondentes a 4,53%, alcançando-se o IRT médio de 16,42%.

A partir deste parágrafo, objeto do voto do Relator que homologou o reajuste, já é possível aferir o nível de dificuldade técnica imposto à compreensão das informações disponibilizadas. Em todo o voto, são utilizados números, códigos, fórmulas e termos técnicos que, por sua complexidade e especificidade, não permitem ao cidadão comum uma compreensão segura sobre aquilo que foi informado. Da mesma forma a nota técnica nº 132/2014 elaborada pela equipe de especialistas da agência reguladora, que serve como base para a motivação da decisão não

é compreensível para aqueles que não dominam a técnica, contendo inclusive fórmulas e códigos os quais foram utilizados na apresentação do detalhamento do reajuste tarifário anual.



















Na sequência, procurou-se analisar a Resolução de nº 1.514/2013, que homologa o resultado da terceira revisão tarifária periódica da AES SUL e serviu de base para o reajuste objeto do estudo de caso - a qual também é acompanhada de uma Nota Técnica nº 106/2013. O que mais chama a atenção, é que esta nota técnica faz referência expressa à Audiência Pública 05/2013, cujas contribuições, segundo consta no texto da resolução, “(...) permitiram o aperfeiçoamento deste ato”. Tal informação é relevante para que se possa testar, de forma específica, a medida real de legitimação do reajuste a partir de um efetivo processo de discussão ampla em sociedade. Daí porque, como consequência, buscou-se as informações sobre a audiência pública nº 05/2013. Constatou-se que o aviso da Audiência Pública foi publicado no Diário Oficial da União, no dia 05 de fevereiro de 2013, com o seguinte teor:

SUPERINTENDÊNCIA DE MEDIAÇÃO ADMINISTRATIVA SETORIAL AVISOS DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS No - 005/2013. Processos: 48500.000944/2012-14 e 48500.003311/2012-68. Objeto: obter subsídios para o aprimoramento da terceira revisão tarifária da AES Sul Distribuidora de Energia e para a definição dos correspondentes limites dos indicadores de continuidade DEC e FEC para o período de 2014 a 2018. Modalidade: Intercâmbio de documentos com reunião presencial. Período para envio: 05/2/2013 a 08/3/2013. Reunião Presencial: 06/3/2013 em Santa Maria/RS. O local e o horário serão publicados posteriormente no site da ANEEL. A íntegra deste Aviso está juntada aos autos e disponível no endereço eletrônico www.aneel.gov.br na área "Espaço do Consumidor" -> menu Audiências/Consultas -> Audiências Públicas -> Audiência Ano 2013.

(<http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2013/005/docu-mento/aps_005,006,007,008,009,010_e_011.pdf>).

As informações sobre a Audiência Pública nº 005/2013 e

uma série de documentos disponibilizados pela ANEEL como subsídio para a referida Audiência estão disponíveis para download no *website*, cujo volume de documentos, como pode se observar da tabela abaixo, é expressivo:

1	Aviso da Audiência Pública 005/2013 publicado no DOU de 05/02/2013, seção 3, pág 111.		-
2	Íntegra do Aviso de Audiência Pública 005/2013		-
3	Procedimentos para a Participação em Audiências e Consultas Públicas		-
4	Modelo de Envio das Contribuições	-	
5	Voto Diretor Relator.		-
6	Anexo Tarifário	-	
7	Nota Técnica nº 0005/2013-SRD/ANEEL		-
8	Nota Técnica nº 39/2013-SRE-SRD/ANEEL		-
9	Minuta de Resolução - DEC e FEC		-
10	Nota Técnica nº 31/2013-SRE/ANEEL		-
11	PCAT	-	
12	Nota Técnica nº 0187/2012-SRD/ANEEL		-
13	Prata	-	
14	Relatórios CTR	-	
15	Tarifas Abertas	-	
16	CR e TM	-	
17	Resumo (qualidade)		-
18	Resumo (tarifa)		-

Expressiva também é a complexidade das informações disponibilizadas, as quais deveriam ter, por primeiro, a função de informar e esclarecer a sociedade acerca do debate proposto, inclusive para permitir, de forma realmente efetiva, o acesso e domínio sobre a informação por parte dos interessados. Do contrário, pode acabar se afirmando que seria meramente retórica a alegação de participação ampla no processo de discussão de estabelecimento de valor de tarifas.

No caso em análise, por exemplo, consultou-se a lista de

participantes presentes na reunião presencial realizada na cidade de Santa Maria/RS e disponibilizada no *website*. Constatou-se que, do total de 50 pessoas presentes, havia 32 representantes da AES-SUL Distribuidora Gaúcha de Energia S/A, seis participantes não identificados, um representante da Secretaria de Desenvolvimento Rural do Estado do Rio Grande do Sul, um contador, um consultor, um representante de órgão estatal (CORSAN), um administrador da Universidade URICAMP, um estudante, um representante do Comitê Regional de Qualidade, um representante da Secretaria de Indústria e Comércio da cidade de Cachoeira do Sul, um representante da CONTRAM de Eletricidade da Prefeitura de Agudo, um consumidor e um representante da comunidade local. De forma paralela, foram igualmente consultadas as contribuições oferecidas para o debate, em número de três: uma da AES-SUL Distribuidora Gaúcha de Energia S/A, uma do Conselho de Consumidores AES-SUL e uma de consumidor.

Da análise das contribuições, verificou-se que o documento apresentado pela AES-SUL Distribuidora Gaúcha de Energia S/A era composto por dois volumes, adotando o mesmo tipo de linguagem da agência reguladora por meio de siglas, fórmulas, gráficos e termos técnicos. A contribuição apresentada pelo Conselho de Consumidores da AES SUL, bem mais limitada em extensão, dispunha sobre questões relativas à melhoria na prestação dos serviços, não evidenciando preocupação em relação ao aprimoramento da revisão tarifária. A manifestação de consumidor, por sua vez, continha, em página única, manifestação de contrariedade com o reajuste da tarifa.

A análise da ANEEL sobre a Audiência Pública promovida e as contribuições apresentadas foi realizada por meio das Notas Técnicas nº 0090/2013-SRD/ANEEL, nº 0091/2013-SRD/ANEEL, nº 120/2013-SRE/ANEEL, nº 106/2013-SRE/ANEEL e nº 124/2013-SRE-SRD/ANEEL todas disponíveis para download no *website*. Observamos que todas as

contribuições, ainda que de forma sucinta, foram analisadas. A contribuição do Conselho foi analisada na Nota Técnica nº 0090/2013-SRD/ANEEL por meio da qual os especialistas da Agência abordaram cada ponto suscitado pelo Conselho, mas nenhuma contribuição foi acolhida, apenas alguns esclarecimentos foram prestados. Já a contribuição da Consumidora foi objeto de análise na Nota Técnica nº 120/2013-SRE/ANEEL, por meio da qual a equipe técnica esclarece, ainda que de forma sucinta, que o reajuste é um direito da Distribuidora previsto contratualmente e que iluminação pública não é matéria da Audiência Pública, não acolhendo assim a contribuição.

Desta forma, na busca de informação sobre o reajuste da tarifa de energia elétrica da AES-SUL Distribuidora Gaúcha de Energia S/A, no ano de 2015, se constatou que a ANEEL, ao menos do ponto de vista formal, disponibiliza vasto material em sua página de *website*, de maneira organizada e com fácil acesso. Contudo, a complexidade do tema e a linguagem técnica adotada dificultam ou até mesmo inviabilizam a compreensão por parte daqueles que não dominam a técnica. Inclusive a ponto de tornar limitada a efetiva participação em audiência pública de debate de aumento de tarifação.

4 O DIREITO À INFORMAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Após a Segunda Guerra Mundial, o direito de acesso à informação ganhou destaque mundial. É previsto de forma expressa no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos,¹² no artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e

¹² Declaração Universal dos Direitos Humanos “Artigo 19 Todo o homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideais por quaisquer meios, independentemente de fronteiras.” (Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>> Acesso em 10 junho 2015).

Políticos¹³, no artigo 13 do Pacto de São José da Costa Rica¹⁴, no artigo 9º da Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos¹⁵ e no artigo 10 da Convenção Europeia sobre Direitos

¹³ Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos - artigo 19 “1. ninguém poderá ser molestado por suas opiniões. 2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.

3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Consequentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:

- a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
- b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas”. (Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>).

¹⁴ Pacto de São José da Costa Rica, artigo 13 “Liberdade de pensamento e de expressão.

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.

2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei a ser necessárias para assegurar:

- a) Respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas;
- b) A proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas;

3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel da imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões.

4. A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízos do disposto no inciso 2.

5. A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência. Disponível em (<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and678-92.pdf> acesso em 10 junho 2015).

¹⁵ Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos “Artigo 9.º Toda a pessoa tem direito à informação.

Toda a pessoa tem direito de exprimir e de difundir as suas opiniões no quadro das leis e dos regulamentos”. (Disponível em <<http://www.gddc.pt/direitos->

Humanos.¹⁶ No Brasil, a mesma relevância de exame ao direito de acesso à informação surge, em grande medida, após período político identificado como de ditadura militar, justamente em razão da ausência de maior acesso à informação pública sobre dados nominativos privados. O sigilo genérico acerca de documentos relacionados a tal período, permitindo a visualização de prejuízo sobre o conhecimento da própria história – e do impacto desta sobre os cidadãos -, oferece prejuízos não apenas individuais – aos diretamente afetados com a reserva de informação -, como também coletivos. Como afirma Weichert, “sem o conhecimento da história do país, o povo não pode exercer com liberdade, maturidade e responsabilidade o direito à autodeterminação, ou seja, o poder estatal” (2007, p. 18).

O acesso à informação como direito fundamental é amplo, tanto no que tange ao dever de informar, como no que diz respeito ao direito de ser informado. De certa forma, na mesma proporção, o segredo pode servir como instrumento de dominação, na medida em que contamine, pela total reserva, o espaço público. Como acentuado em *À Paz Perpétua Um Projeto Filosófico* (1795), “são injustas todas as acções que se referem ao

humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/carta-africa.html> Acesso em 10 junho 2015).

¹⁶ Convenção Europeia sobre Direitos Humanos “a artigo 10º Liberdade de expressão. 1. Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras. O presente artigo não impede que os Estados submetam as empresas de radiodifusão, de cinematografia ou de televisão a um regime de autorização prévia.

2. O exercício desta liberdade, porquanto implica deveres e responsabilidades, pode ser submetido a certas formalidades, condições, restrições ou sanções, previstas pela lei, que constituam providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a integridade territorial ou a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a protecção da saúde ou da moral, a protecção da honra ou dos direitos de outrem, para impedir a divulgação de informações confidenciais, ou para garantir a autoridade e a imparcialidade do poder judicial.” (Disponível em <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf> Acesso em 10 junho 2015).

direito de outros homens, cujas máximas se não harmonizem com a publicidade” (KANT, 2008, p. 46). De fato, como pensar em liberdade e autonomia num ambiente coberto pelo silêncio e pelo vazio de informações, sejam estas de interesse individual ou de interesse coletivo? Quando se fala em autonomia, de pronto se relaciona o tema ao exercício de uma liberdade, des-cabendo reconhecer-se espaço público de compartilhamento de experiências sem direito de acesso à informação.

Dentre os direitos fundamentais previstos no art. 5º da Constituição Federal de 1988, encontra-se o direito à informação, mais precisamente no inciso XXXIII, por meio do qual é assegurado a todos o direito a obter informações dos órgãos públicos de interesse particular, coletivo ou geral, na forma da lei, sob pena de responsabilidade. Ainda é possível identificar outros dois dispositivos constitucionais que fazem referência ao direito à informação: o art. 37, § 3º, inciso II, e o art. 216, § 2º. Não obstante ser reconhecido como direito fundamental, a regulamentação necessária só ocorre com a publicação da Lei nº 12.527, em 18 de novembro de 2011. Na forma do art. 3º, da Lei nº 12.527/2011, os procedimentos previstos visam assegurar o direito fundamental de acesso à informação e possuem entre outras diretrizes: (i) observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; (ii) divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; (iii) utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; (iv) fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; (v) desenvolvimento do controle social da administração pública. Contudo, mesmo antes da edição da Lei que regulamentou o inciso XXXIII, do artigo 5º, da Constituição Federal, já havia a obrigatoriedade imposta ao gestor público de dar publicidade aos seus atos, observada a disciplina do *caput* do art. 37 da Constituição Federal. Como bem enfatizado por Celso Antônio Bandeira de Mello, “não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder

reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), oclusão aos administrados dos assuntos que a todos interessam” (2010, p. 114).

Na análise do estudo de caso foi possível identificar que a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, eleita para o estudo, disponibiliza no seu *website* vasto material, cujo acesso é fácil e rápido. Mas, também se pode observar que as informações são complexas e que a linguagem utilizada é extremamente técnica, o que certamente dificulta ou até mesmo inviabiliza por completo a compreensão do que foi informado. Neste particular, cumpre destacar que a Lei nº 12.527/2011, em seu art. 5º, assevera que “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”. Não é admissível que a linguagem seja utilizada como ferramenta que se preste para privilegiar e beneficiar alguns em detrimento da compreensão da coletividade. Nisso, é imprescindível a observância a um direito geral de igualdade, insito à esfera pública, “espaço onde todos os homens são iguais” (ARENDETT, 2003, p. 275).

5. AS AGÊNCIAS REGULADORAS E A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO MEDIDA DE LEGITIMAÇÃO

A participação popular por meio de audiências públicas é ferramenta de grande importância à realização do princípio democrático num Estado de Direito, descabendo que seja compreendida como mero instrumento retórico de legitimação de condutas públicas de transparência e acesso à informação. Maior relevância, portanto, assumem aqueles audiências públicas realizadas por agências reguladoras, justamente porque expõe o procedimento à crítica quanto à existência de um “*déficit* de legitimação democrática”, caracterizado especialmente pelo fato de

seus dirigentes e condutores, além de não serem eleitos, contarem com autonomia reforçada para a tomada de decisões relevantes por meio de mecanismos de “ingerência política”, sem sujeição “aos mecanismos tradicionais de aferição de responsabilidades” (BINENBOJM, 2014, p. 310). Daí porque a importância da participação dos cidadãos como instrumento de legitimação dos atos da administração pública é tese reforçada por doutrinadores do Direito Administrativo. Dentre eles, Diogo Moreira Neto (2007, p. 83) sustenta a existência de uma relação direta entre democracia e legitimidade, ressaltando que a legalidade instituída em nosso ordenamento jurídico com o Estado de Direito é o limite estabelecido pela lei sobre o agir do administrado público. Enquanto que no Estado Democrático, o limite que se impõe é o da legitimidade, “dependente do consenso sócio-político” (MOREIRA NETO, 2007, p. 40). Promover de forma efetiva a inserção dos cidadãos nos processos de decisão, notadamente naqueles cujos reflexos têm o potencial de atingir seus interesses de forma individual ou coletiva, é notável e essencial instrumento de transformação da Administração Pública (MOREIRA NETO, 2007, p. 22). Mesmo que, por vezes, não haja consenso em razão dos interesses serem conflitantes, a inclusão da sociedade nos processos de decisão e a simples participação do indivíduo, além de permitir à Administração Pública conhecer as diferentes opiniões dos diferentes grupos sociais, agrega à sua decisão uma maior adesão, mesmo por parte daqueles que não a aprovem por completo: “O princípio democrático implica democracia participativa, isto é, a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia” (CANOTILHO, 2003, p. 288).

Nesta esfera de debates sobre a democratização há inclusive aqueles que defendem a democracia na forma deliberativa, como Jürgen Habermas (1997, p. 163-164), sustentando a necessidade de comunicação adequada e de construção de processos que efetivamente possibilitem discursos racionais entre cidadãos

livres e iguais¹⁷. De certa forma, a democracia deliberativa é exigência ínsita à correção do discurso. Por meio da democracia participativa todos os participantes buscam uma solução política correta num plano dos argumentos, que cobre o plano dos interesses e o plano do poder: “A democracia deliberativa pressupõe, desse modo, a possibilidade de racionalidade discursiva. Se a ideia de racionalidade discursiva fosse uma imagem enganosa, então a democracia deliberativa seria uma ilusão” (ALEXY, 2011, p. 35). Nesta esteira de raciocínio, Maria João Rolim e Carolina Queiroz Mello (2012, p. 156), em trabalho sobre a participação popular nos processos do setor elétrico, ressaltam a participação efetiva e a divulgação, como requisitos de validade das decisões da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL¹⁸.

Na construção da efetividade e obtenção da legitimidade da decisão é preciso ir além, instigando o indivíduo à efetiva

¹⁷ “É preciso, no entanto, empreender uma mudança de perspectivas, a fim de que os civis possam aplicar por si mesmos o princípio do discurso. (...). Após essa mudança de perspectivas, nós não podemos mais fundamentar iguais direitos de comunicação e de participação a partir de nossa visão. Ora, são os próprios civis que refletem e decidem – no papel de um legislador constitucional – como devem ser os direitos que conferem ao princípio do discurso a figura jurídica de um princípio da democracia. De acordo com o princípio do discurso, podem pretender validade as normas que poderiam encontrar o assentimento de todos os potencialmente atingidos, na medida em que estes participam de discursos racionais. Os direitos políticos procurados têm que garantir, por isso, a participação em todos os processos de deliberação e de decisão relevantes para a legislação, de modo a que a liberdade comunicativa de cada um possa vir simetricamente à tona, ou seja, a liberdade de tomar posição em relação a pretensões de validade criticáveis”. (HABERMAS, 1997, p. 163-164).

¹⁸ “Por ser requisito de validade das decisões das agências, o procedimento participativo, seja através de audiência, seja de consulta pública, deve observar determinadas regras para garantir a efetividade da participação pública. Neste sentido, é fundamental que os processos participativos incluam uma ampla divulgação à sociedade, não se restringindo apenas aos agentes setoriais, mas todos os eventuais interessados, garantam o direito de debate de todos os participantes resultem em decisões movidas por parte das agências, inclusive com justificativas tecnicamente embasadas para as contribuições recusadas e, igualmente, para aquelas manifestações consideradas, sob pena de que, na ausência destes requisitos, o processo de discussão pública seja esvaziado.” (ROLIM, MELO, 2012. p. 156).

participação. Não se pode considerar como elemento de legitimação dos atos decisórios de uma agência reguladora a audiência pública com ínfima ou inexistente participação popular. Como anota Alexy, a exigência de existência de discursos práticos racionais como condição da democracia deliberativa é um dos ângulos da questão. O discurso só se concretiza, de forma efetiva e com pretensão de correção, pela “democracia deliberativa até o ponto onde ela é realizável. Quem quer correção, deve querer discursos; quem quer discursos deve querer democracia” (2011, p. 35).

Tão relevante quanto a efetiva participação da sociedade no processo consultivo é o dever imposto a agência reguladora de, no momento da decisão, analisar as contribuições apresentadas durante o processo de audiência pública, bem como motivar sua decisão. O não exame e motivação sobre o acolhimento ou não das contribuições apresentadas nos processos participativos compromete a efetividade e a legitimação, uma vez que ignorar a contribuição é o mesmo que participação inexistente. Nesta linha, Sérgio Varella Bruna (2003, p. 271) destaca que a obrigação do gestor público de motivar sua decisão, examinando cada contribuição apresentada é condição sem a qual a realização de consultas ou audiências públicas não faz sentido.

No estudo de caso, constatou-se que o número de contribuições apresentadas durante a Audiência Pública 005/2013 foi pequeno, considerando-se a extensão da área de concessão pública e o expressivo número de consumidores atendidos pela Distribuidora. Além disso, verificou-se que das três contribuições apresentadas, uma era da própria distribuidora. As demais, oriundas do Conselho de Consumidores da própria distribuidora e de um consumidor específico, trataram do tema de forma superficial, sem argumentos que garantissem a efetiva discussão em termos amplos. O pequeno número de participantes pode ser resultante de problemas de falta de informação, falta de divulgação para mobilização da sociedade, e mesmo falta de

compreensão do material previamente divulgado, pois a vasta documentação divulgada no website da agência reguladora é complexa, utilizando-se de linguagem técnica capaz de inviabilizar o pleno conhecimento do tema. É indispensável que a linguagem utilizada seja acessível à compreensão de todos para que possam exercer sua cidadania de forma digna e responsável. Seja pelo pequeno número de participantes, seja pelo pequeno número de contribuições, seja ainda porque as contribuições não conseguiram adentrar na matéria, o fato é que a Audiência Pública 005/2013 não contou com participação popular efetiva e, por consequência, não poderia legitimar, materialmente, a decisão alcançada pela Agência Reguladora de Energia Elétrica – ANEEL.

6 CONCLUSÃO

As Agências reguladoras, inseridas no ordenamento jurídico brasileiro há pouco mais de duas décadas, são entidades que agem em nome do Estado intervindo em relações entre privados, formada, em regra, por aqueles que prestam o serviço público ou fornecem determinado produto e aqueles que são usuários e/ou consumidores, têm o dever de disponibilizar informações de modo a viabilizar à sociedade o exercício do direito de acesso à informação, na forma da Lei nº 12527/2011 e do Decreto nº 7.724/2012. Por meio de estudo de caso, em que foi eleita a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL para análise se constatou que a Agência dispõe no seu website de vasto material informativo, de forma organizada, de fácil acesso incluindo disponibilização de documentos para download. Contudo, de modo geral, identificou-se que os documentos disponibilizados, na sua grande maioria, são redigidos em linguagem técnica, fazendo uso de siglas, fórmulas e termos técnicos incompreensíveis para o cidadão comum.

Conforme expressamente previsto no art. 5º da Lei nº

12.527/2011, um dos requisitos referentes a forma de apresentação das informações é que estas sejam em linguagem de fácil compreensão. Para tanto, tomando como base a pesquisa realizada identificou-se a necessidade de que, respeitada as questões técnicas peculiares à própria regulação, a divulgação das informações seja feita em linguagem adequada ao público leigo, sob pena de não cumprir sua função. Os atos das Agências Reguladoras têm o potencial de produzir impactos sobre a sociedade, seja diretamente sobre aqueles envolvidos na relação regulada, seja por reflexo, podendo em algumas situações repercutir sobre a coletividade como um todo. É por meio do exercício do direito fundamental à informação que a sociedade tem a possibilidade de exercer o controle social sobre os atos destas entidades.

O uso de linguagem técnica, não dominada por leigos, dificulta e/ou inviabiliza não só o exercício do direito de acesso à informação, como também a participação nas audiências públicas realizadas como instrumento de participação popular, comprometendo a efetividade e conseqüentemente a legitimidade da decisão, afrontando princípios e direitos tutelados pela Constituição Federal. Neste particular, é fato que a participação do cidadão nos processos de decisão do Gestor Público, de modo geral, e em especial, para as Agências Reguladoras, está relacionada à legitimação de suas decisões, sob as quais paira a questão do *déficit* democrático. Para que configure realmente a legitimação das decisões não basta a simples realização do procedimento formal por parte da Agência, é preciso que exista participação popular efetiva, ou seja, que de fato conte com a participação dos cidadãos.

Sabe-se que a participação popular quando efetiva, além de legitimar a decisão da Administração Pública, propicia maior comprometimento em relação às decisões e melhor aceitação por parte dos grupos sociais envolvidos no processo, mesmo daqueles cujas opiniões não tenham prevalecido. Isso porque, o simples fato de ser ouvido faz com que o participante se sinta

incluído. É por meio destes mecanismos de participação direta do cidadão que o Estado, representado pela Agência Reguladora Independente, pode aferir os anseios e necessidades de determinados grupos sociais ou mesmo da sociedade como um todo, o que lhe permite até mesmo eleger prioridades.

Na Audiência Pública 005/2013, constatou-se que não obstante o fato de o reajuste de energia elétrica atingir região composta por 118 municípios, no total de 1.208.550 (um milhão, duzentos e oito mil, quinhentos e cinquenta) consumidores, apenas um Conselho e uma Consumidora participaram enviando contribuições, as quais não foram acolhidas. O que leva a conclusão de que não houve uma participação popular efetiva. Diversas podem ser as razões para a falta de participação popular mais expressiva e apresentação de contribuições que adentrassem com maior profundidade nas questões levadas a debate pela ANEEL. Uma dessas razões pode estar na divulgação da informação e do material disponibilizado para análise, o que se deu em linguagem técnica e de difícil, ou até mesmo, impossível compreensão por parte de um leigo.

Tanto no que tange ao cumprimento do dever de informação, quanto no que diz respeito à realização de audiências públicas que cumpram efetivamente a função de propiciar a participação popular ativa e mediante esta legitimar as decisões da Agência, é essencial que o material divulgado seja elaborado em linguagem de fácil compreensão, de modo que todos, indistintamente, possam compreender e avaliar o que foi informado. O objetivo da Lei de Acesso à Informação, assim como do princípio democrático, ambos previstos na Constituição Federal é aproximar a sociedade das decisões e ações do Estado, o que significa algo maior que o simples controle e legitimidade dos atos, é a possibilidade real da sociedade exercer a cidadania, expressar e ouvir opiniões num debate que permita a construção de uma sociedade por meio da participação de todos. Instrumentos tão importantes devem ser vistos pelo Poder Público e pelo

cidadão com o potencial que efetivamente apresentam, e não simplesmente como mais um procedimento burocrático e ineficaz. É preciso desenvolver uma vontade coletiva de utilização destes instrumentos, para tanto é imprescindível que as informações sejam divulgadas em linguagem acessível a todos, conforme dispõe a própria legislação, e que a sociedade seja constantemente motivada a participar (a se envolver) seja buscando informação, seja opinando nas audiências públicas realizadas sobre temas relevantes.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. *Parecer AC-51 AGU 05/06/2006*. Disponível em <
<http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/8453>>
Acesso em 25 mai. 2015.
- AGUILLAR, Fernando Herren. *O Controle Social de Serviços Públicos*. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- ALEXY, Robert. *Constitucionalismo Discursivo*. Org./trad. HECK, Luís Afonso. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 3ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- ARENDT, Hannah. *Responsabilidade e Julgamento*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

- BRASIL, Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Pesquisa sobre tarifa de energia elétrica*. Disponível em <<http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/tarifaAplicada/index.cfm>> Acesso em 13 abr. 2015.
- BRASIL, Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *Audiência Pública 005/2013*. Disponível em <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/dspListaDetalhe.cfm?attAnoAud=2013&attIdeFasAud=723&id_area=13&attAnoFasAud=2013> Acesso em 13 abr. 2015.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 11 ago. 2013.
- BRASIL. *Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997*. Constitui a Agência Nacional de Energia Elétrica -ANEEL, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências. Brasília, 1997a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2335.HTM>. Acesso em: 12 dez. 2015.
- BRASIL. *Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012*. Regula a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, 2012a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>. Acesso em 26 jan. 2016.
- BRASIL. *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. Brasília, 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9427cons.htm>. Acesso em: 26 jan. 2016.
- BRASIL. *Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999*. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Brasília, 1999a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9782.htm>. Acesso em: 26 jan. 2016.
- BRASIL. *Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000*. Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências. Brasília, 2000a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9961.htm>. Acesso em: 14 nov. 2016.
- BRASIL. *Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001*. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Brasília, 2001a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10233.htm. Acesso em: 26 jan. 2016.
- BRASIL. *Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em 14 nov. 2016.

- BRUNA, Sérgio Varella. *Agências Reguladoras: poder normativo, consulta pública, revisão judicial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: edições Almeida, 2003.
- CARDOSO, Henrique Ribeiro. *Controle da legitimidade da atividade normativa das agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Convenção Americana sobre os Direitos Humanos*: assinada na Conferência especializada interamericana sobre direitos humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and678-92.pdf> acesso em 10 junho 2015.
- CONSELHO DA EUROPA. *Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais*: Adoptada em Roma, a 4 de novembro de 1950. Disponível em < http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf> Acesso em 10 jun. 2015.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- ESTADOS AFRICANOS MEMBROS DA ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. *Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos*: Adoptada pela décima-oitava Conferência dos Chefes de Estado e de Governo dos Estados Africanos membros da Organização de Unidade Africana a 26 de Junho de 1981, em Nairobi, no Quênia. Disponível em <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/carta-africa.html>> Acesso em 10 jun. 2015.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade*

- e validade. Volume II. Trad. SIEBENEICHLER, Flavio Beno. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- JUSTEN FILHO, MARÇAL. *Curso de Direito Administrativo*. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- KANT, Immanuel. *À Paz Perpétua: Um Projecto Filosófico*. Tradutor: Artur Morão, Covilhã: LusoSofia: press, 2008 (1795). Disponível em: <http://www.lusosofia.net/textos/kant_immanuel_paz_perpetua.pdf>. Acesso em 20 jul. 2016
- MOREIRA, Egon Bockmann. Os limites à competência normativa das agências reguladoras. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). *O poder normativo das agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 13ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2010.
- NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 10 de dezembro de 1948. Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>> Acesso em 10 jun. 2015.
- NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP)* 16 de Dezembro de 1966. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>. Acesso em 10 jun. 2015.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Acesso a energia com baixo custo é vital na luta contra a pobreza*. Disponível em <<http://www.onu.org.br/acesso-a-energia-com-baixo-custo-e-vital-na-luta-contr-a-pobreza-afirma-onu/>> Acesso em 24 out. 2014.
- ROLIM, Maria João C.P. e MELO, Carolina Queiroz P.D. Participação Pública nos Processos Decisórios Afetos ao

Setor Elétrico: Formalidade Legal ou Controle Efetivo?
In ROCHA, Amorim da (coord). *Temas relevantes no direito de energia elétrica*. Rio de Janeiro: Synergia, 2012.

WEICHERT, Marlon Alberto. Arquivos secretos e direito à verdade. *Boletim dos Procuradores da República*, São Paulo, ano 9, n. 77, p. 17-22, nov. 2007. Disponível em: <<http://www.fundacaopedrojorge.org.br/images/stories/Documentos/boletins/boletim77.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

SCHNEIDER, Yuri. Agências reguladoras e democracia: a necessária aplicação do modelo de democracia cooperativa reflexiva do conhecimento para legitimação de sua atuação. 2013, 250f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2013. Disponível em: <<http://biblioteca.asav.org.br/vinculos/000008/00000801.pdf>>. Acesso em: 30 dez. 2015.