



**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E  
DESENVOLVIMENTO**

**A AGENDA REGULATÓRIA DA ANEEL E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A  
GOVERNANÇA DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**MARIA GREISIMARE GOULART**

**BRASÍLIA**

**2021**

**A AGENDA REGULATÓRIA DA ANEEL E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A  
GOVERNANÇA DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluna: Maria Greisimare Goulart

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cavalcante

Brasília

2021

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca  
Graciliano Ramos da Enap

---

G694a Goulart, Maria Greisimare

A agenda regulatória da ANEEL e sua contribuição para a governança do setor elétrico brasileiro / Maria Greisimare Goulart. -- Brasília, 2021.

132 f.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2021.

Orientação: Prof. Dr. Pedro Cavalcanti.

1. Regulação. 2. Energia Elétrica. 3. Agência Nacional de Energia Elétrica. 4. Governança. 5. Infraestrutura. 6. Estudo de Caso. I. Cavalcanti, Pedro orient. II. Título.

CDU 35:537.214(81)

**MARIA GREISIMARE GOULART**

**A AGENDA REGULATÓRIA DA ANEEL E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A  
GOVERNANÇA DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 9 de novembro de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

---

Dr. Pedro Cavalcante, Orientador - Enap

---

Dra. Natália Massaco Koga - Ipea

---

Dr. Hugo Lamin - Aneel

BRASÍLIA

2021

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, pelo incentivo e carinho.

Aos colegas da Aneel, em especial, aos colegas André Ramon Silva Martins, que auxiliou intensamente no fornecimento de dados e informações, e Augusto Meira Homrich, pelas sugestões e torcida.

Ao meu orientador, Pedro Cavalcante, pelo grande apoio.

Àqueles que contribuíram por meio das entrevistas.

Aos colegas da 3ª turma do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento, pelas trocas e reflexões.

À própria Enap, que muito tem contribuído com o desenvolvimento da Administração Pública brasileira.

*“Apenas quando somos instruídos pela realidade é que podemos mudá-la.”*

*Bertolt Brecht*

*“Por vezes sentimos que aquilo que fazemos não é senão uma gota de água no mar. Mas o mar seria menor se lhe faltasse uma gota.”*

*Madre Teresa de Calcutá*

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>Anvisa</b>	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
<b>Abiape</b>	Associação Brasileira dos Investidores em Autoprodução de Energia
<b>Abrace</b>	Associação dos Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres
<b>ACL</b>	Ambiente de Contratação Livre
<b>ACR</b>	Ambiente de Contratação Regulada
<b>AIR</b>	Análise de Impacto Regulatório
<b>ANA</b>	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
<b>Ancine</b>	Agência Nacional do Cinema
<b>Aneel</b>	Agência Nacional de Energia Elétrica
<b>ANP</b>	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
<b>ANS</b>	Agência Nacional de Saúde Suplementar
<b>ANTT</b>	Agência Nacional de Transportes Terrestres
<b>AP</b>	Audiência Pública
<b>AR</b>	Agenda regulatória
<b>ARR</b>	Análise de Resultado Regulatório
<b>Asmae</b>	Administradora de Serviços do Mercado Atacadista de Energia
<b>CCEE</b>	Câmara de Comercialização de Energia Elétrica
<b>Cemig</b>	Companhia Energética de Minas Gerais
<b>CGU</b>	Controladoria-Geral da União
<b>CMSE</b>	Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico
<b>CN</b>	Congresso Nacional
<b>CNPE</b>	Conselho Nacional de Política Energética
<b>Concen-MS</b>	Conselho de Consumidores da Área de Concessão da Energisa - Mato Grosso do Sul
<b>CP</b>	Consulta Pública
<b>DG</b>	Diretor-Geral
<b>DIR</b>	Diretoria Colegiada
<b>Ecotex</b>	Ecotex Brasil
<b>Enel</b>	Grupo Enel
<b>Energisa</b>	Grupo Energisa
<b>Engie</b>	Engie Brasil Energia
<b>EPE</b>	Empresa de Pesquisa Energética



<b>GDG</b>	Gabinete do Diretor-Geral
<b>Ibama</b>	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
<b>MAE</b>	Mercado Atacadista de Energia Elétrica
<b>MME</b>	Ministro de Minas e Energia
<b>MP</b>	Ministério Público
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>ONS</b>	Operador Nacional do Sistema Elétrico
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PR</b>	Presidência da República
<b>RAO</b>	Reunião Administrativa Ordinária
<b>REN</b>	Resolução Normativa
<b>RPO</b>	Reunião Pública Ordinária
<b>SIN</b>	Sistema Interligado Nacional
<b>SRD</b>	Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>TS</b>	Tomada de Subsídios

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Os entrevistados externos à Agência apresentados por Grupo.....	61
Quadro 2 - As Agendas Regulatórias da Aneel.....	73
Quadro 3 – As Agendas Regulatórias, segundo a Aneel.....	75
Quadro 4 - O processo de construção da Agenda Regulatória da Aneel.....	83
Quadro 5 – A contribuição da Agenda Regulatória, segundo a percepção dos entrevistados .	90
Quadro 6 – A opinião dos entrevistados sobre o processo de participação.....	95
Quadro 7 – Contribuições recebidas X contribuições aceitas por tipo de contribuinte.....	96
Quadro 8 – Indicadores de cumprimento e de previsibilidade das Agendas.....	102
Quadro 9 – Indicadores de cumprimento da Agenda 2020-2021, considerando revisão e atividades prioritárias .....	103
Quadro 10 – Atividades previstas na AR 2020-2021 que constavam nas AR 2018-2019 e 2019-2020.....	105

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O ciclo das políticas públicas – construído pela autora. ....	25
Figura 2 – A governança do setor elétrico a partir da relação entre os principais atores. ....	51
Figura 3 – A estratégia de pesquisa. ....	64
Figura 4 – Work Programme – CEER, de 2009.....	66
Figura 5 – Agenda Regulatória 2012-2013 .....	67
Figura 6 – Agenda Regulatória 2015-2016 .....	68
Figura 7 – Indicadores da AR para os períodos de 2015, 2016, 2017 e 2018.....	70
Figura 8 – Gráfico do cumprimento e previsibilidade da AR para os períodos de 2015, 2016, 2017 e 2018 .....	70
Figura 9 – Formato da Agenda que antecedeu a metodologia proposta em 2019 (AR 2019-2020).....	72
Figura 10 – Aspecto proposto para a Agenda Regulatória.....	72
Figura 11 – Parte da Agenda Regulatória 2020-2021 .....	76
Figura 12 – Número de participantes nas Tomadas de Subsídios para elaboração da Agenda Regulatória .....	85
Figura 13 – Número de contribuições recebidas nas Tomadas de Subsídios para elaboração da Agenda Regulatória .....	86
Figura 14 – A tipologia dos participantes da elaboração da Agenda Regulatória da Aneel ....	88
Figura 15 – Representatividade das contribuições recebidas nas últimas Tomadas de Subsídios .....	91
Figura 16 – Número de contribuições ao longo dos anos por tipo de participante .....	92
Figura 17 – Contribuições aceitas e parcialmente aceitas, com relação às recebidas (%) .....	93
Figura 18 – Contribuições recebidas nas audiências públicas com a implantação da nova metodologia .....	98

Figura 19 – Atos previstos na Agenda para serem deliberados no ano X atos deliberados com e sem previsão na Agenda .....	102
Figura 20 – Execução de atividades com RPO previstas para 2020 .....	104
Figura 21 – Execução de atividades prioritárias com RPO previstas para 2020.....	104
Figura 22 – Atividades previstas na AR 2020-2021 que constavam nas AR 2018-2019 e 2019-2020 deliberadas em 2020 .....	106
Figura 23 – A Agenda Regulatória da Aneel vista sob as dimensões da governança de Pierre e Peters (2005).....	112

## **RESUMO**

Este trabalho analisa a contribuição da Agenda Regulatória da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) para a governança do setor elétrico brasileiro. Para isso, o processo da Agenda Regulatória da Aneel é descrito e relacionado com alguns dos outros instrumentos de políticas públicas utilizados pela Agência. Além disso, é apresentado um diagnóstico sobre a participação dos atores na formação da Agenda, para, ao final, ser avaliada a efetividade do instrumento, a partir de uma perspectiva analítica de governança. Para o alcance desses objetivos, foi realizada pesquisa de natureza exploratória, caracterizada como um estudo de caso, na qual se utilizou a análise documental e entrevistas com participantes do processo da Agenda, sendo os dados submetidos à técnica de análise de conteúdo e triangulação. Entre os resultados, além da descrição detalhada do processo da Agenda, é apresentada a tipologia dos participantes da Agenda Regulatória da Aneel, analisada a força desses participantes e a efetividade do instrumento da Agenda frente ao que ele se propõe, bem como às expectativas dos envolvidos no processo. Essa análise, apoiada nas teorias de formação de agenda e implementação de políticas públicas, utiliza-se de abordagens advindas da Sociologia da Ação Pública e de considerações diversas a respeito de governança, entre as quais, as ideias de Pierre e Peters (2005), para construir uma análise crítica a respeito da contribuição da Agenda Regulatória para a governança do setor elétrico brasileiro. Ao final, conclui-se que a Agenda Regulatória da Aneel desempenha um papel que vai além do estabelecido pela legislação federal, contribuindo para a governança do setor elétrico, carecendo, no entanto, de algumas melhorias.

**PALAVRAS-CHAVE:** 1. Formação de agenda; 2. Agenda regulatória; 3. Implementação de políticas públicas; 4. Instrumentos de políticas públicas; 5. Governança.

## **ABSTRACT**

This paper analyzes the contribution of the Regulatory Agenda of the Brazilian Electricity Regulatory Agency (Aneel) to the governance of the Brazilian electricity sector. For this, the process of Aneel's Regulatory Agenda is described and related to some of the other public policy instruments used by the Agency. In addition, a diagnosis of the participation of actors in the formation of the Agenda is presented, in order, at the end, to assess the effectiveness of the instrument, from an analytical perspective of governance. To achieve these objectives, an exploratory research was carried out, characterized as a case study, in which document analysis and interviews with participants in the Agenda process were used, and the data were submitted to the content analysis technique. Among the results, in addition to the detailed description of the Agenda process, the typology of participants in Aneel's Regulatory Agenda is presented, analyzing the strength of these participants and the effectiveness of the Agenda instrument against what it proposes, as well as the expectations of those involved in the process. This analysis, supported by the theories of agenda setting and policy implementation, it uses approaches from the Sociology of Public Action and various considerations about governance, including the ideas of Pierre and Peters (2005), to build an analysis criticism regarding the contribution of the Regulatory Agenda to the governance of the Brazilian electricity sector. In the end, it is concluded that Aneel's Regulatory Agenda plays a role that goes beyond what is established by federal legislation, contributing to the governance of the electricity sector, but lacking some improvements.

**KEYWORDS:** 1. Agenda-setting; 2. Regulatory agenda; 3. Policy Implementation; 4. Public policy instruments; 5. Governance.

## Sumário

1. Introdução.....	15
1.1 Contextualização .....	15
1.2 Objetivos.....	20
1.2.1 Objetivo geral .....	20
1.2.2 Objetivos específicos .....	20
2 Referencial teórico .....	22
2.1 A política pública, seu ciclo e os instrumentos.....	22
2.1.1 A política pública e o seu ciclo .....	22
2.1.2 A formação da agenda .....	26
2.1.2.1 Principais atores na definição de agenda .....	28
2.1.2.2 O processo de formação de agenda.....	32
2.1.3 Os instrumentos de políticas públicas.....	35
2.2 A governança pública .....	40
2.3 A governança no setor elétrico brasileiro .....	46
2.4 As agências reguladoras, a governança e as agendas regulatórias.....	52
2.4.1. As agendas regulatórias .....	55
3. Metodologia.....	58
3.1 Métodos e técnicas da pesquisa .....	59
4. Resultados e Discussão .....	65
4.1 Histórico da Agenda Regulatória na Aneel .....	65
4.2 O processo atual.....	74
4.2.1 Definição e elaboração.....	74
4.2.1.1 A tipologia dos participantes, a força das contribuições e outros dados e considerações sobre a participação pública na elaboração da Agenda .....	84
4.2.2 Execução e principais características.....	99
4.2.2.1 Cumprindo com o combinado - dados e outras informações sobre a execução da Agenda .....	101
5. Conclusão .....	109
Referências .....	115
APÊNDICE A: O processo de formação da Agenda Regulatória da Aneel .....	127

## 1. Introdução

### 1.1 Contextualização

Tudo o que o governo decide fazer ou deixar de fazer pode ser entendido como política pública (DYE, 1972 *apud* HOWLETT et al., 2013). Todavia, a escolha por se atingir algum objetivo ou a de manter o *status quo* requer a seleção de meios para se chegar até lá ou, por vezes, para permitir que o curso atual se mantenha. Assim, os instrumentos de políticas públicas podem ser entendidos como os meios escolhidos para implementar uma política pública. Esses meios podem ser diversos, podendo os governos se utilizar de uma variedade de instrumentos para atingir um mesmo fim (HOWLETT et al., 2013).

Por conta da necessidade de meios e da abundância desses, os primeiros estudiosos dos instrumentos de políticas públicas buscaram, além de definir o que seriam esses instrumentos, classificá-los de acordo com diferentes perspectivas. Frisa-se que esses estudiosos entendiam os instrumentos de políticas públicas como uma decorrência de escolhas técnicas. Nesse sentido, um instrumento de política pública poderia ser entendido como adequado se fosse efetivo, no sentido de concretizar os objetivos pretendidos por determinada política (LE GALÈS, 2010).

Todavia, mais recentemente, os instrumentos de políticas públicas passaram a ser analisados de forma mais abrangente e entendeu-se que esses instrumentos não são neutros, decorrem de uma escolha não só técnica, mas também política, e podem ser determinantes para a governança dos setores afetados pela política em questão (LE GALÈS, 2010). Salamon (2002, *apud* LE GALÈS, 2010) afirma que os instrumentos de política pública, conforme indica a literatura do século XX, têm se tornado importantes na medida em que os métodos tradicionais de controle e comando foram sendo deixados de lado, sendo substituídos por processos mais inclusivos e flexíveis, requeridos pelas privatizações e pelas necessidades de interação entre cidadãos e Estado.

Com relação ao envolvimento dos cidadãos, cabe salientar que este deve ser percebido como relevante em todas as fases do processo de desenvolvimento de políticas, sendo mesmo mais adequado quando se dá por meio de um processo iterativo, ou seja, ocorrendo em mais de um momento. Além disso e para isso, há necessidade de que os governos compartilhem a definição da agenda e garantam que as propostas geradas em conjunto sejam levadas em consideração para se chegar a uma decisão final (SHEEDY, 2008).

Assim, Howlett et al. (2018) defendem que, hoje, os instrumentos de políticas públicas requerem análises que possam demonstrar a relação entre eles e outros instrumentos da política, suas origens, as estratégias visadas, as razões por trás das escolhas e considerar a variedade de atores envolvidos nessas escolhas ou impactados por elas. Uma nova agenda de estudos, nessa seara, não deve se deter em aspectos técnicos, mas considerar também os políticos, não deve questionar apenas a efetividade sob o ponto de vista de atingir determinado objetivo, mas pensar a efetividade desses instrumentos sob uma perspectiva de arranjo voltado para a governança. Nesse sentido, Lascoumes e Le Galès (2006), por exemplo, defendem que os instrumentos precisam ser analisados sob um viés sociopolítico, que os veja como capazes de explicar a relação entre governantes e governados.

Quanto à governança, que ganhou mais espaço nas agendas governamentais no período do *New Public Management*, tem sido objeto de discussões frequentes no setor público (CAVALCANTE; PIRES, 2018). Além da difusão de conceitos e boas práticas (BANCO MUNDIAL, 1992; OCDE, 2015; IBGC, 2015), avançaram também as discussões acadêmicas, que analisam o assunto de forma crítica sob diferentes perspectivas. Nesse sentido, podem ser citadas as considerações de Pierre e Peters (2005), para os quais uma forte governança se desenvolve a partir da interação entre Estado e sociedade, podendo ser explicada por meio da articulação de um conjunto comum de prioridades para a sociedade, da coerência, do senso de direção e da *accountability*.

Na administração pública brasileira, além de manuais – como o Referencial Básico de Governança, do TCU, de 2014, e o Guia da Política de Governança Pública, da Presidência da República, de 2018 –, em 2017, foi aprovado o Decreto 9.203, cujo teor abarca a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Para as agências reguladoras federais, mais especificamente, foi sancionada, em 2019, a Lei 13.848, que trouxe dispositivos a respeito da gestão, da organização, do processo decisório e do controle social das agências reguladoras.

Entre as exigências da nova Lei das Agências, está a institucionalização da agenda regulatória, entendida esta, nos dizeres da norma, como um “instrumento de planejamento da atividade normativa que conterà o conjunto dos temas prioritários a serem regulamentados pela agência durante sua vigência”. Ressalta-se, entretanto, que a agenda já vinha sendo utilizada pela maioria das agências reguladoras federais, por ser entendida como um instrumento de boa prática regulatória<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Nota Técnica 13/2019–GDG-SGT-SPE-SRD-SRG-SRM-SRT/ANEEL.



Na prática, a agenda regulatória das agências nasce a partir de um processo de planejamento, cujo resultado, a agenda propriamente dita, é uma relação de temas passíveis de regulamentação ou estudo em um determinado período. Na Aneel, esses temas são disponibilizados em um documento no formato pdf, no site da Agência. Além do tema, é apresentada a atividade (assunto mais específico a ser tratado), cronograma que destaca quando ocorrerão as etapas que envolvem a participação pública, bem como o número do processo e responsáveis (unidade organizacional e Relator, se já houver)<sup>2</sup>.

No Brasil, a primeira agência reguladora federal a definir uma agenda pública de temas a serem analisados no decorrer de um ano foi a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), em 2009, sendo seguida pela Aneel e pela Agência Nacional do Cinema (Ancine), 2010. Atualmente, com a exigência legal, todas as agências federais precisam ter suas agendas. As metodologias de construção, os períodos de validade e a forma de disposição dos assuntos e atividades regulatórias podem, no entanto, variar de uma agência para outra<sup>3</sup>.

A Aneel, primeira agência regulatória independente (PECI, 2018), responsável pela regulação do setor elétrico brasileiro, foi uma das agências pioneiras no processo de construção de agenda, sendo a primeira entre as agências de infraestrutura a utilizar o instrumento. Na Aneel, a agenda foi iniciada com uma abrangência parcial, com temas afetos apenas a uma unidade específica (Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição - SRD). Mas esse processo evoluiu e, desde 2012, são publicados os temas a serem regulados por toda a Agência, de modo que a inclusão do tema na agenda pode ser entendida como a primeira etapa do processo de regulação<sup>4</sup>.

Uma das evoluções mais recentes do instrumento, na Aneel, ocorreu em função de um estudo realizado em 2019. O estudo, conduzido por uma perspectiva técnica, foi desenvolvido com vistas a aperfeiçoar o processo da agenda, com vistas a melhorar os resultados de indicadores, cujos resultados pareciam não estar adequados ao demonstrarem, por exemplo, uma tendência de redução do nível de cumprimento da agenda, enquanto o número de atividades com previsão de deliberação no ano vinha crescendo. Como decorrência das análises, houve uma reformulação da metodologia de construção e de acompanhamento da agenda regulatória. Contudo, apesar da preocupação inicial com o número crescente de temas na agenda, já que nem todos poderiam ser tratados ao longo do período<sup>2</sup>, a agenda para o

---

<sup>2</sup> Na página 75 deste trabalho, é apresentada uma figura que ilustra a Agenda Regulatória da Aneel.

<sup>3</sup> Ibidem, p.5.

<sup>4</sup> Processos Aneel: 48500.005715/2009-91; 48500.004998/2010-97; 48576.000487/2019-00.

período de 2020-2021 apresentou-se com um número de itens ainda mais elevado, apesar do uso de nova metodologia<sup>5</sup>.

Há de se frisar, no entanto, que, apesar de suas contribuições, as análises não se aprofundaram em aspectos políticos, entre os quais está a capacidade de influência dos atores envolvidos no processo de definição do que entra e do que não entra na agenda, bem como do que é, de fato, executado ou não e das justificativas para a (não) execução de algumas atividades.

O estudo, não obstante, acabou por abrir precedentes para algumas reflexões: apesar de haver uma exigência legal, imposta por uma norma criada com vistas a aprimorar a gestão e a governança das agências reguladoras federais, e de a Aneel entender a agenda como um instrumento de planejamento, gestão e participação pública<sup>6</sup>, com vistas a dar previsibilidade a possíveis mudanças no marco regulatório<sup>7</sup>, até que ponto o instrumento da agenda cumpre com esse papel? Registra-se a carência de estudos científicos a respeito das agendas regulatórias das agências reguladoras brasileiras.

Com relação ao serviço regulado pela Aneel, é importante frisar que a energia elétrica é uma condição necessária para o desenvolvimento econômico, tanto que “assegurar a todos o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia” está entre os objetivos de desenvolvimento sustentável, da ONU. Sem uma fonte de energia com custo aceitável e de credibilidade, “a economia de uma região não pode desenvolver-se plenamente, tampouco o indivíduo e a comunidade podem ter acesso adequado a diversos serviços que são essenciais ao aumento da qualidade de vida”, entre os quais estão a educação e a saúde (REIS, 2003, p. 6 e 7).

Salienta-se, porém, que existem diversas formas para se gerar energia e fazer com que essa chegue aos consumidores, variando, em função dessa diversidade, os impactos ambientais, custos e a própria garantia do fornecimento (REIS, 2003). Assim, a interação entre atores e instituições e a participação desses nas decisões, com vistas a priorizar os temas a serem tratados e regulados, apresentam-se como aspectos importantes para a governança do setor.

---

<sup>5</sup> Agenda Regulatória Aneel 2020-2021. Disponível em: <<https://www.aneel.gov.br/documents/660863/18941908/Anexo+I+-+Planilha+de+Atividades.pdf/8e66700c-e285-da32-cffd-0195e502d94f>> Acesso em 24.ago.2020

<sup>6</sup> Agenda Regulatória Aneel 2019-2020. Disponível em: <[https://www.aneel.gov.br/home?p\\_p\\_id=101&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&\\_101\\_struts\\_action=%2Fasset\\_publisher%2Fview\\_content&\\_101\\_returnToFullPageURL=%2F&\\_101\\_assetEntryId=17900386&\\_101\\_type=content&\\_101\\_groupId=660863&\\_101\\_urlTitle=agenda-regulatoria-2019-2020&inheritRedirect=true](https://www.aneel.gov.br/home?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_returnToFullPageURL=%2F&_101_assetEntryId=17900386&_101_type=content&_101_groupId=660863&_101_urlTitle=agenda-regulatoria-2019-2020&inheritRedirect=true)>. Acesso em 27.ago.2020.

<sup>7</sup> Nota Técnica 13/2019–GDG-SGT-SPE-SRD-SRG-SRM-SRT/ANEEL.

Outra ponderação a ser feita é que no estudo de políticas públicas, a agenda costuma ser entendida como a primeira fase do ciclo de políticas públicas (CAPELLA, 2006; HOWLETT et al., 2013). No entanto, neste trabalho, embora as teorias de formação da agenda sejam utilizadas, com vistas a explicar e nominar alguns fenômenos, isso será feito secundariamente, visto que o foco das análises está na agenda enquanto instrumento procedimental que pode contribuir para a governança do campo regulado.

Quanto à governança, essa deverá ser abordada em um aspecto analítico-operacional e interpretada como sendo uma “reformulação e uma ampliação das formas de relacionamento entre Estado e sociedade, ou entre governo, agentes privados e sociedade, na provisão de políticas públicas” (MENICUCCI E GONTIJO, 2016 *apud* CAVALCANTE, 2018, p.17).

A partir desse contexto, que retrata a importância do setor elétrico; bem como do pressuposto de que, hoje, os instrumentos de políticas públicas precisam ser analisados considerando sua aplicação em um arranjo complexo com vistas à participação cidadã; e na intenção de entender melhor o instrumento da agenda e sua efetividade a partir de uma perspectiva de governança, lança-se a seguinte pergunta de pesquisa:

Qual a contribuição da Agenda Regulatória da Aneel para a governança do setor elétrico brasileiro?

Assim, o objetivo geral deste trabalho foi analisar a contribuição da Agenda Regulatória da Aneel para a governança do setor elétrico brasileiro. Como essa pesquisa se tratou de um estudo de caso de caráter exploratório, com ampla gama de dados a serem coletados e analisados, entendeu-se que o objetivo geral seria adequadamente atendido pela consecução de três etapas: descrever o processo da Agenda Regulatória da Aneel, relacionando-o com outros instrumentos de políticas públicas utilizados pela Agência; diagnosticar quem são os atores que participam da formação da Agenda Regulatória da Aneel e como participam; e avaliar a efetividade do instrumento, a partir da perspectiva da governança.

A execução dessas etapas foi possibilitada por meio das técnicas de análise documental, estando entre esses documentos, especialmente, aqueles elaborados ou que compõem processos administrativos da Aneel; entrevistas de servidores e agentes externos, que participaram dos últimos processos da Agenda Regulatória; e análise de conteúdo, com triangulação das informações, para assegurar a adequação das análises e das conclusões.

A pesquisa está dividida da seguinte maneira: introdução, com a contextualização e objetivos; referencial teórico; metodologia; resultados e discussão; e conclusão. Toda a

fundamentação teórica tem por objetivo auxiliar na pesquisa e, posteriormente na interpretação dos resultados.

Assim, para além dessa introdução, no referencial teórico, são apresentados conceitos e teorias relacionados a políticas públicas, com destaque para formação de agenda, instrumentos de políticas públicas e governança no setor público. No capítulo que trata da metodologia, demonstra-se, em mais detalhes, como se chegou ao objetivo final, respondendo à questão de pesquisa. Em resultados e discussão, os dados colhidos são apresentados, analisados e discutidos. Já na conclusão, são apresentadas as principais conclusões, além de recomendações para futuros trabalhos.

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo geral**

O objetivo geral deste trabalho foi analisar a contribuição da agenda regulatória da Aneel para a governança do setor elétrico brasileiro.

Como mesmo antes da Lei 13.848, de 25 de junho de 2019, muitas agências reguladoras federais já faziam uso da agenda regulatória e a percebiam como algo além de um instrumento de planejamento, compondo um processo de governança (ANTT, 2019), que possibilita a participação pública e promove a previsibilidade de possíveis mudanças no marco regulatório, demonstra-se, ao final desse trabalho, de que forma, a Agenda Regulatória da Aneel cumpre com esse papel.

Assim, para além dessa definição, à luz da teoria crítica dos instrumentos de políticas públicas, buscou-se compreender como o processo da Agenda contribui com a governança do setor elétrico brasileiro, atendendo a perspectivas mais analíticas de governança, como a abordada por Pierre e Peters (2005).

### **1.2.2 Objetivos específicos**

- Descrever o processo da Agenda Regulatória da Aneel, relacionando-o com outros instrumentos de políticas públicas utilizados pela Agência;

Por meio da consecução desse objetivo, pôde-se obter mais clareza a respeito dos objetivos visados pela Agenda Regulatória da Aneel, bem como conhecer todo o seu processo, atores, *inputs* e a relação deste processo com outros instrumentos utilizados pela Agência para a realização da sua missão, como os instrumentos de participação pública, entre os quais as tomadas de subsídios e audiências públicas. Destaca-se que o processo de formação, em especial, pôde ser mais bem detalhado, pela forma como atualmente se desenvolve na Agência. Frisa-se que o conhecimento da Agenda Regulatória da Aneel em maior profundidade foi fundamental para a realização dos objetivos seguintes, os quais foram sendo ressignificados ao longo do desenvolvimento dessa etapa.

- Diagnosticar como ocorre a participação dos atores na formação da Agenda Regulatória da Aneel;

A interação entre Estado e sociedade é um requisito importante da governança pública (LASCOUMES e LEGALÈS, 2006; HOWLETT et al., 2018; BRASIL, 2018). No cerne de todos os princípios elencados pelo Decreto 9.203/2017, conforme evidencia o Guia de política de governança pública, deve estar o cidadão. Assim, esse objetivo permitiu conhecer quem são os agentes externos que participam da Agenda Regulatória da Aneel, entender como a participação das partes interessadas na Agenda ocorre na prática, bem como compreender a efetividade dos processos de participação, a força das partes envolvidas e os reflexos dessas interações para a Agenda Regulatória.

- Avaliar a efetividade do instrumento, a partir de uma perspectiva de governança.

A partir das informações colhidas no desenvolvimento dos objetivos anteriores e da conciliação dessas com as contribuições teóricas, como as de Pierre e Peters (2005), pôde-se compreender qual a contribuição da Agenda, enquanto instrumento de governança, para o setor elétrico brasileiro.

## 2 Referencial teórico

### 2.1 A política pública, seu ciclo e os instrumentos

#### 2.1.1 A política pública e o seu ciclo

Embora não haja consenso sobre a definição de políticas públicas, um dos conceitos mais famosos de política pública é o de Lasswell, que afirma que a política pública pode ser definida como “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (LASSWELL, 1958). Peters (1986 *apud* HOWLETT et al., 2013) defende que a política pública se trata de uma soma das atividades desenvolvidas por um governo, ainda que seja de forma indireta. Mas Bachrach e Baratz (1962 *apud* HOWLETT et al., 2013) ponderam que o fato de o governo optar por não fazer nada a respeito de um problema também pode ser considerado uma política pública. Indo ao encontro dos autores, Dye traz outra definição muito utilizada para caracterizar política pública: “tudo o que o governo decide fazer ou deixar de fazer” (1972, *apud* HOWLETT et al., 2013 p. 6)

Embora os conceitos clássicos e mais utilizados sejam, de certo modo, simples, a análise atenta dessas definições pode fazer com que surjam diversos questionamentos, demonstrando, como defendem Howlett et al. (2013) a complexidade envolvida no tema. Assim, para alguns autores, o que está no cerne da identificação de uma política pública é a intenção deliberada em responder a um problema público, independentemente de quem tome a frente dessa ação (SECHI, 2010).

Mas o que seria um problema público?

Um problema pode ser caracterizado pela diferença entre o *status quo* e uma situação entendida como ideal e possível. Pode aparecer subitamente, como no caso de uma catástrofe natural, ou ir ganhando importância aos poucos. Pode, ainda, estar presente há muito tempo, mas não receber a atenção necessária, porque a coletividade, simplesmente, se acostumou com ele, como o caso da favelização das periferias das grandes cidades. Mas pode, também, nem ser algo negativo, no entanto, passa a ser percebido como um problema público pela possibilidade de a situação ser melhorada (SECHI, 2010).

A partir dessas considerações, Sechi (2010) pondera que a percepção de um problema público, bem como o tratamento por meio de uma política pública podem surgir a partir dos mais variados grupos da sociedade, não sendo a identificação da presença do Estado

fundamental para caracterizar um problema ou uma política pública. Já Wu et al. (2014), embora não desconsiderem que uma política pública possa ser desenvolvida por um grupo social, defendem que essa necessitaria sempre de algum envolvimento do Estado. Nesse sentido, quanto à caracterização de um problema público, argumentam que evidências empíricas demonstram que a preocupação com certos problemas públicos, são, na verdade, criadas por membros dos governos, e não por grupos sociais, como se imaginaria.

Assim, com vistas a dar maior clareza ao tema, a diferenciação entre problema público e problema social pode ser utilizada. Segundo Vazquez (2011), enquanto um problema social pode se mostrar relevante por atingir diversas pessoas, um problema só passa a ser público quando chama a atenção do governo, interferindo na formação da agenda pública.

Apesar de a resposta a problemas públicos ser a principal característica das políticas públicas, estas podem ser mais bem compreendidas por meio da análise de suas etapas. Lasswell, em 1956, propôs um conjunto de etapas para o processo político. Para o autor, o processo pode ser dividido em sete etapas, sendo essas a de “informação” (*intelligence* ou recolhimento de dados e processamento de informações); a de “promoção ou iniciativa” (promoção de opções particulares pelos tomadores de decisão); a de “prescrição” (definição de um curso de ação, a partir da formulação de medidas); a de “invocação” (especificação de benefícios e sanções); a de “aplicação” (concretização das medidas por meio da burocracia); a de “avaliação” (sucesso ou insucesso das decisões); e a etapa de “cessação ou término” (regras e instituições criadas no âmbito da política aprovada).

Ao longo dos anos, esse conjunto de etapas foi sendo criticado por outros estudiosos, que apontaram que as fases sequenciais não são, na verdade, tão rigorosas (LIMDBLOM e WOODHOUSE, 1993; e HOWLETT et al., 2013); sendo que Sabatier e Jenkins-Smith preferem analisar as políticas públicas em sua integralidade, sem isolá-las em ciclos (BRASIL e CAPELLA, 2015); além disso, há quem afirme que o modelo sequencial olha pouco para influências externas ao Estado (HOWLETT et al., 2013). Assim, críticas, como as apresentadas, possibilitaram o aperfeiçoamento do modelo.

Souza (2006), por exemplo, defende que o processo de políticas públicas precisa ser compreendido como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios, mas que se constitui em um processo dinâmico e de aprendizado. Formam esse ciclo as seguintes etapas: “definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação”. Howlett et al. (2013) sintetizam o ciclo de políticas públicas da seguinte forma: montagem da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e

avaliação. Sechi (2010), por sua vez, sem deixar de considerar que as fases geralmente apresentam-se, na prática, misturadas, podendo, inclusive, a sequência ser alterada, apresenta as seguintes fases: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Seguindo essa lógica, temos que na fase da identificação do problema, partidos políticos, agentes políticos e as organizações não governamentais são alguns dos atores que se preocupam em identificar problemas públicos. Quando muitas pessoas começam a se sentir insatisfeitas com alguma situação, estamos diante de um problema público. É importante, no entanto, que haja a possibilidade de se resolver, ainda que parcialmente, o problema (SJOBLOM, 1984 *apud* SECHI, 2010). Quando um problema desperta a atenção de um ator político, esse problema poderá ser priorizado, entrando na agenda. A forma de reconhecimento e a definição dos problemas poderá variar, afetando os resultados da agenda (SOUZA, 2006).

Na fase de formação, ou montagem, da agenda, ocorre a seleção dos problemas públicos priorizados (HOWLETT et al., 2013). Cobb e Elder (1983, *apud* SECHI, 2010), apontam a existência da agenda política, que é aquela formada por um conjunto de problemas que a comunidade política entende como relevante e a agenda formal ou institucional, constituída pelos problemas que o poder público já decidiu enfrentar. Essa fase será detalhada mais a frente, devido à sua relevância para a pesquisa em questão. Na fase de formulação de alternativas, ou identificação de alternativas (SOUZA, 2006), os grupos de especialistas apresentam propostas para a solução dos problemas constantes da agenda. Como um mesmo objetivo pode ser alcançado por meios diversos, e como as soluções podem considerar desde questões técnicas e científicas a crenças individuais, essa fase costuma ser acompanhada de muita discussão (SOUZA, 2006). A manutenção do *status quo* também deve ser levada em consideração (SECHI, 2010).

Na etapa de tomada de decisão, ou de seleção de opções (SOUZA, 2006), os interesses dos atores precisam ser equacionados. Segundo Sechi (2010, p. 40 e 41), a escolha das alternativas pode ocorrer de três diferentes formas: “os tomadores de decisão têm problemas em mãos e correm atrás de soluções”; “os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções, e as soluções aos problemas”; “os tomadores de decisão têm soluções em mãos e correm atrás de problemas”. Importante destacar que, na tomada de decisão, segundo o modelo da racionalidade limitada de Simon (1947, *apud* SECHI, 2010), é difícil conceber qualquer aproximação de uma racionalidade objetiva, pois o número de alternativas para



serem exploradas por um indivíduo costuma ser muito grande. Assim, é comum que resoluções satisfatórias sejam adotadas, mas não necessariamente as ótimas.

Na fase da implementação, a solução escolhida é colocada em prática. Nesse momento, as funções administrativas, como liderança e coordenação de ações, são postas à prova, sendo necessário que os atores encarregados de liderar o processo de implementação entendam dos elementos motivacionais dos atores envolvidos, de obstáculos técnicos e legais, entre outros fatores que podem interferir no sucesso da solução. O modo de implementação, se de baixo para cima, ou de cima pra baixo, também costuma interferir nos resultados da política (SECHI, 2010).

A avaliação, por sua vez, consiste na análise, com base em indicadores e padrões, dos efeitos produzidos pelas soluções implantadas. Ela pode ocorrer *ex ante* (antes da implementação da solução), *ex post* (após a implementação da solução) e *in itinere* (durante a implementação da política).

Já a extinção da política diz respeito a finalização da política, que pode ocorrer em função de três causas: 1. o problema ter sido resolvido; 2. as soluções implantadas foram percebidas como ineficazes; 3. o problema ainda que não resolvido, perdeu sua importância (GIULIANI, 2005, *apud* SECHI, 2010).

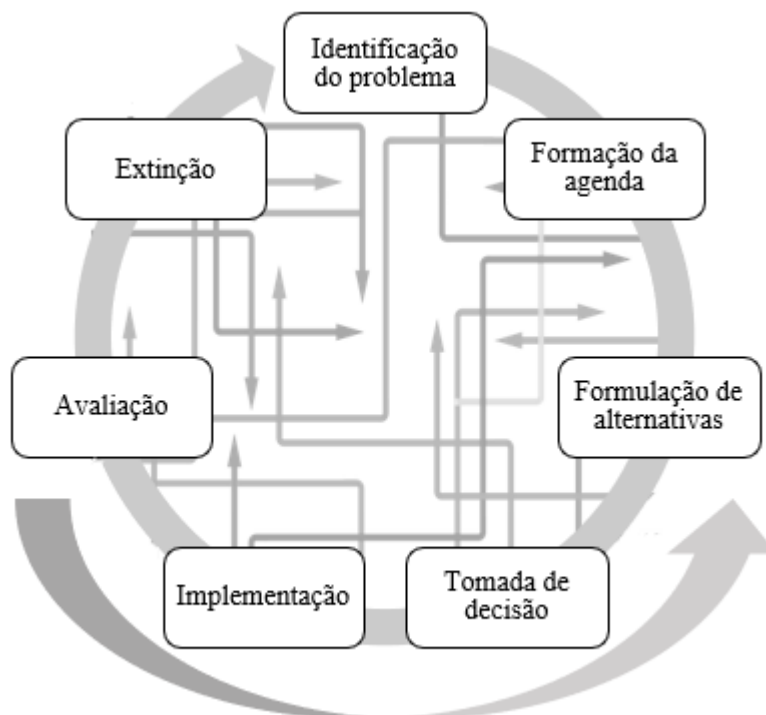


Figura 1 – O ciclo das políticas públicas – construído pela autora.

Essa abordagem do ciclo das políticas públicas enfatiza a definição de agenda (*agenda setting*), questionando a respeito das razões que fazem com que alguns temas entrem na agenda, enquanto outros não (SOUZA, 2006; HOWLLET et al., 2013). Sendo essa fase, a de montagem da agenda, especialmente importante para a presente pesquisa, o próximo tópico trará mais detalhes sobre essa etapa.

### **2.1.2 A formação da agenda**

Em linhas gerais, pode-se dizer que uma agenda é uma lista de questões ou problemas públicos que estão recebendo atenção dos agentes governamentais e de outros membros na comunidade de política pública em determinado momento (WU, et al, 2014). Assim, para uma questão ascender à agenda, ela precisa ser reconhecida como um problema público (SOUZA, 2006; SECHI, 2010; WU et al, 2014). A agenda política pode assumir diversas formas, como a de um planejamento orçamentário, um estatuto partidário, um programa de governo, etc. (SECHI, 2006 *apud* SECHI, 2010).

Os itens da agenda diferem conforme as mais variadas circunstâncias, momentos históricos e sociais vividos pelos diferentes Estados (WU et al, 2014).

Diversos autores, entre os quais se destacam Cobb e Elder, apontam para a existência de mais de um tipo de agenda (SECHI, 2010). Algumas das agendas citadas são a midiática (*media agenda-setting*); a pública (*public agenda-setting*); a agenda governamental ou política (*policy agenda-setting*) (BRASIL e CAPELLA, 2015); ou ainda a agenda formal ou institucional (COBB e ELDER *apud* SECHI, 2010).

A agenda midiática (*media agenda-setting*) trata dos assuntos que são levantados e tidos como relevantes pela mídia, em geral (SECHI, 2010; BRASIL e CAPELLA, 2015). Esses assuntos podem influenciar na formação da agenda pública e da agenda governamental (BRASIL e CAPELLA; 2015).

A agenda pública (*public agenda-setting*) faz referência a problemas que são vistos como importantes pelos cidadãos, enquanto coletividade (BRASIL e CAPELLA; 2015).

Já a agenda governamental ou política (*policy agenda-setting*) apresenta o conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública (SECHI, 2010; BRASIL e CAPELLA, 2015). Esses assuntos podem ganhar relevância e compor a agenda oficial do governo, de modo que alguns autores chegam a falar

na agenda formal, como agenda oficialmente instituída, e na agenda informal, que trata de temas relevantes, mas que ainda não chegaram à agenda oficial de um governo (SECHI, 2010). Mas, de um modo geral, observa-se que a agenda formal é utilizada como sinônimo de agenda governamental ou política (COBB e ELDER, 1972; WU et al., 2014), enquanto o termo agenda informal pode ser sinônimo de agenda pública:

[...] as questões aparecem na agenda do governo como resultado da “pressão” de indivíduos, grupos e organizações de fora do governo. As questões são levantadas em um campo não governamental e depois são expandidas o suficiente para que alcancem, primeiro, a agenda pública ou informal, e, em seguida, a agenda formal ou do governo (WU et al., 2014, p. 35, destaques da autora).

Essas questões são relevantes, pois os gestores públicos precisam entender como as demandas por ações de políticas podem surgir e como elas são inseridas na agenda formal do governo (WU et al., 2014). Segundo Brasil e Capella (2015), há uma relação de mão-dupla entre as agendas, de modo que a agenda midiática pode influenciar a pública e, ambas a do governo; e a do governo – cujos temas advém, por vezes, do próprio governo, em alguns casos, pela influência de grupos técnicos das carreiras burocráticas – podem influenciar na agenda midiática também e assim por diante.

Nesse sentido, segundo Brasil e Capella (2015), Dahl, a partir da crítica pluralista, inicia os estudos de formação da agenda governamental, enquanto parte integrante e indispensável de um processo político democrático. Segundo os autores:

[...] ainda que não possamos afirmar que a crítica pluralista inaugurou os estudos de *agenda-setting*, é possível remeter a essa perspectiva, como sendo um marco nos estudos de definição de agenda governamental ao sugerir que qualquer questão poderia despertar a atenção das elites (DAHL, 1961 *apud* BRASIL e CAPELLA, 2015).

Com relação à crítica pluralista, destaca-se que Dahl defende os regimes democráticos representativos. Para o autor, os cidadãos, integrados em grupos, teriam de se fazer representar no processo e nas decisões políticas; mas, para isso, o Estado teria de ofertar condições para os cidadãos exercerem sua participação, como o acesso a informações de fontes variadas, a liberdade de expressão e a possibilidade de formarem associações (DAHL, 2005).

Nesse sentido, destaca-se que a formação da agenda se trata de um processo que não é linear; é político e técnico também, desenvolvendo-se dentro de uma complexa rede de atores estatais e sociais (WU et al., 2014). Souza (2006) destaca que as teorias em torno da

construção da agenda podem se desenrolar com três focos diferentes: (a) com foco nos problemas, quando há o reconhecimento e definição dos problemas que afetarão a agenda; (b) com foco na política propriamente dita, ou seja, na construção coletiva, que ocorre a partir da força de grupos de interesse e do processo de barganha; (c) com foco nos participantes visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, entre outros, e invisíveis, tais como acadêmicos e burocratas. Essa última classificação advém dos estudos de Kingdon (1995, p. 230):

[...] o grupo de atores visíveis define a agenda, enquanto o grupo de atores invisíveis tem maior poder de influência na escolha de alternativas. Dessa forma, as chances de um tema ganhar visibilidade na agenda governamental aumentam se este for levantado por participantes do grupo visível e, conseqüentemente, diminuídas se for menosprezado por tais participantes. A administração – o presidente e seus subordinados – constitui um poderoso formador de agenda, assim como importantes membros do Congresso, tais como os líderes de partidos políticos e os chefes de comitês importantes.

Assim, no processo de formação da agenda, políticos eleitos e seus assessores são mais influentes do que os burocratas de carreira ou agentes externos ao governo, ainda que, depois, não consigam impor suas vontades na implementação de decisões (KINGDON, 1995).

### **2.1.2.1 Principais atores na definição de agenda**

Os *stakeholders* estão presentes e são relevantes em todas as etapas do ciclo de política pública (BISPO, GOMES, 2018). No caso do processo de formação da agenda, por exemplo, conhecer as partes interessadas contribui na definição de respostas adequadas aos anseios e preocupações sociais e políticas levantadas pelos cidadãos. Dessa forma, de acordo com Wu et al. (2014, p. 31), os gestores devem conhecer:

1. os interesses materiais de ambos os atores, sociais e estatais, em relação a qualquer questão;
2. os contextos institucionais e ideológicos em que operam;
3. o potencial de mudança nas circunstâncias contingentes que formam discussões e debates sobre questões públicas.

Nesse sentido, e numa perspectiva de governança, a ser discutida mais a frente, as organizações, ao definirem suas agendas, precisam dar voz aos atores que se interessam por aquele setor, ou seja, às partes interessadas, também chamadas de *stakeholders*.

Sobre os *stakeholders*, em 1984, Freeman definiu o termo como “grupo ou indivíduo que afeta ou é afetado pelo alcance do objetivo da organização” (p. 46). No início, a teoria a respeito dos *stakeholders* era exclusiva do setor privado, mas, após outros estudos, a teoria foi sendo utilizada para explicar o comportamento de outras organizações (GOMES, et al. 2020). Embora Freeman seja considerado precursor do desenvolvimento das teorias de stakeholders (FRIEDMAN; MILES, 2002), de acordo com o próprio autor, o termo surgiu de um trabalho pioneiro no *Stanford Research Institute* (agora *SRI International*), nos anos de 1960, tendo sido influenciado por conceitos do departamento de planejamento da Lockheed e de Igor Ansoff e Robert Stewart. (FREEMAN; MCVEA, 2001).

Freeman defende uma visão ampla a respeito dos *stakeholders*, incluindo, entre esses, todos os que influenciam ou são influenciados pelas decisões, ações e práticas da organização. No entanto, essa visão recebeu críticas e contrapontos ao longo dos anos, entre as quais se destaca a visão diferenciada de Friedman. Para Friedman, ainda que possa haver uma diversidade de partes interessadas, a organização, para maximizar seus benefícios, precisa mesmo se atentar às necessidades dos *shareholders*, ou acionistas. Isso não significa que Friedman desconsidere os *stakeholders*, mas os *shareholders* ganham uma atenção especial (ALI; SARASVATHY, 2012).

Jensen (2001), no entanto, embora conteste a visão ampla a respeito dos *stakeholders*, defende que isso não quer dizer que os *shareholders* mereçam um destaque especial. O autor esclarece que a teoria da maximização do valor surgiu a partir de análises econômicas, enquanto a teoria dos *stakeholders* advém da sociologia, do comportamento organizacional, de políticas de interesses especiais e dos próprios gerentes e diretores, uma vez que o apoio nessa teoria possibilita a transferência da responsabilidade destes para outras partes. Dessa forma, ainda que o foco seja a maximização de valor, as empresas não podem maximizá-lo, se desconsiderarem seus *stakeholders*. Por isso, defende o que chama de “maximização de valor esclarecido” e a “teoria esclarecida dos *stakeholders*”.

Em linhas gerais, a “maximização de valor esclarecido” defende o esclarecimento do gestores sobre a maximização de valor no longo prazo, que depende, entre outros fatores, da consideração do ambiente externo e dos *stakeholders*; já a “teoria esclarecida dos *stakeholders*” defende que considerar as mais diversas partes interessadas tem relação com a maximização de valor no longo prazo. Observa-se, portanto, a existência de uma relação entre a maximização no longo prazo e o relacionamento da organização com as partes interessadas, que vão além dos *shareholders* (JENSEN, 2001).

Freeman (2001), ao defender sua visão ampla de *stakeholders*, defende que os *stakeholders* são importantes para garantir a sustentabilidade da empresa, porém, essa sustentabilidade tende a ir além de questões financeiras, já que, na gestão estratégica, por exemplo, a integração dos interesses de todos *stakeholders* poderia contribuir para uma estratégia de sucesso.

Para ajudar no entendimento de quem são os *stakeholders* da organização, Mitchell et al. (1997) defende uma teoria para avaliação de *stakeholders*, atual ou potencial, baseada em três critérios: o poder da parte interessada de influenciar a organização; a legitimidade da relação entre a parte interessada e a organização; e a urgência das demandas da parte interessada à organização. Esses referenciais, avaliados em escalas, definiriam a saliência, ou prioridade, do *stakeholder*.

É importante destacar que os atributos dos *stakeholders* são variáveis, e não estáticos, dependem de construções sociais e podem ser observáveis como latentes ou tácitos. Mas, ainda que dinâmica, uma classificação pode contribuir para a definição do tratamento a ser dado a cada *stakeholder* e sua demanda. (MITCHELL et al., 1997).

No caso da formação da agenda, neste trabalho, os *stakeholders* assumem uma abordagem ampla, podendo ser caracterizados como atores sociais e estatais – sendo esses eleitos ou burocratas –, que operam em diferentes níveis (subnacionais, nacionais e internacionais) e de diferentes formas, com vistas a contribuir com a formação da agenda (WU et al., 2014).

Destaca-se, assim, que, embora o envolvimento do cidadão seja relevante em todas as fases do processo de desenvolvimento de políticas (SHEEDY, 2008), a gama de atores sociais envolvidos no processo de formação da agenda é potencialmente ilimitada, uma vez que os próprios indivíduos, atuando como ativistas, litigantes ou eleitores, podem trazer itens para a agenda de governo. O papel dos cidadãos, entretanto, individualmente, costuma ser pequeno e indireto, atuando no direcionamento do processo de produção de políticas públicas por meio de atitudes e valores que deverão ser considerados pelos agentes estatais (WU et al., 2014).

Desse modo, é mais comum que itens da agenda surjam a partir de atores organizados em grupos ou associações. Esses grupos de interesse incluem organizações religiosas, empresas, sindicatos, *think tanks* e outros tipos de organizações voltadas para a pesquisa de políticas públicas (WU et al., 2014). Entre esses, os mais poderosos costumam ser os detentores de maior poder econômico:

Entre os grupos de interesse, os voltados para negócios são geralmente os mais poderosos, com uma capacidade inigualável de afetar as políticas públicas por meio de seu controle direto sobre investimentos e, portanto, indiretamente, sobre os empregos e a prosperidade econômica. O trabalho também ocupa uma posição de poder entre grupos sociais em países com altas taxas de sindicalização, embora seja tipicamente menos poderoso do que negócios, dos quais ele depende para a criação de empregos e salários. (WU et al., 2014).

É importante frisar que, embora o papel dos cidadãos de forma individual seja pouco relevante, como os representantes dependem do apoio dos eleitores para ganhar eleições, eles precisam considerar as opiniões desses em suas sugestões para a política pública. Os pacotes de políticas, inclusive, costumam ser utilizados para atrair eleitores e precisam ser colocados em prática após as eleições (WU et al., 2014).

Os pesquisadores de universidades, institutos de pesquisa e usinas de ideias (*think tanks*) usam seus conhecimentos para desenvolver uma perspectiva ampla sobre os problemas públicos. Sua pesquisa tende a ser direcionada para a proposição de soluções práticas ou, no caso de alguns *think tanks*, para a busca de evidências que suportem as posições que elas advogam em nome de seus financiadores. Os grupos de pesquisadores costumam ser bastante influentes (WU et al., 2014). No entanto, esses grupos são classificados como invisíveis por Kingdon (2003) e compõem um grupo maior, o de especialistas.

O grupo de especialistas é formado por acadêmicos, pesquisadores, burocratas de carreira, consultores. Esses participantes costumam agir em comunidades, relacionadas a áreas temáticas, como saúde, e subcomunidades, de forma mais ou menos coordenada. Algumas comunidades costumam ser mais coesas, enquanto há aquelas que são bastante fragmentadas. As ideias geradas nessas comunidades são transmitidas por diversos meios, como projetos de lei, discursos, conversas particulares, *papers*. Embora nem todas as ideias vindas dessas comunidades sejam acatadas, elas costumam ser levadas em consideração ao longo do processo de construção da agenda e formulação de soluções, já que se tratam, normalmente, de ideias possíveis (KINGDON, 1995).

Entre o grupo de especialista, ainda vale destacar a figura dos empreendedores de políticas públicas (*policy entrepreneurs*):

Esses indivíduos, dispostos a investir numa ideia, podem estar situados no governo (no Poder Executivo, ocupando altos postos ou em funções burocráticas; no Congresso, sejam parlamentares ou assessores), ou fora dele (em grupos de interesse, na comunidade acadêmica, na mídia). O empreendedor é o indivíduo especialista em uma determinada questão, geralmente com habilidade em representar ideias de outros indivíduos e grupos; ou, ainda, que desfruta de uma posição de autoridade dentro do processo decisório, característica que faz com que o processo de formulação de políticas seja receptivo a suas ideias. Eles são hábeis

negociadores e mantêm conexões políticas; são persistentes na defesa de suas ideias, levando suas concepções de problemas e propostas a diferentes fóruns. (CAPELLA. 2006, p.31).

A mídia também pode contribuir com a formação das agendas governamentais, já que podem divulgar uma política pública como responsável por um problema público. Mas, muitas vezes, a própria mídia sofre com a falta de acesso à informação e outros fatores que limitam a sua capacidade de influenciar às agendas governamentais (WU et al, 2014).

Os atores internacionais têm desempenhado um papel cada vez mais significativo na definição das agendas, seja trabalhando como conselheiros ou consultores para governos nacionais ou organizações doadoras, ou como membros de organizações internacionais com autoridade para regular o comportamento dos seus membros por meio de acordos internacionais. Essa capacidade de influência pode ser intensificada por meio de acordos internacionais que possibilitem a intervenção desses atores (WU et al., 2014).

#### **2.1.2.2 O processo de formação de agenda**

As demandas por ações governamentais podem vir de dentro, início interno, ou de fora dos governos, início externo (WU et al., 2014).

No caso do início interno, como o governo controla quase todos os aspectos da definição do problema e articulação da questão, os agentes do governo podem colocar um assunto na agenda formal, mesmo que não haja uma queixa reconhecida publicamente. O início interno também pode se dar pela influência de grupos privilegiados e sem o envolvimento do público em geral nas discussões em torno do tema. A exclusão do escrutínio público, porém, pode ocorrer em função de razões técnicas ou políticas, quando, por exemplo se teme que uma questão possa ser paralisada por oponentes (WU et al., 2014).

No caso do início externo, as questões, levantadas em um campo não governamental, são expandidas para que alcancem, primeiro, a agenda pública ou informal, e, depois, a agenda formal ou do governo. Apesar de ser mais difícil para atores externos ao governo assumir o controle da agenda, podem fazê-lo por meio de campanhas de questões públicas, bem como por um *lobby* interno. Isso pode ser feito por meio do envio de cartas, por meio de campanhas de mídia, protestos, greves e desobediência civil (WU et al., 2014)<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Essa pressão pode contribuir não só para a entrada ou retirada de uma questão da Agenda, como para a solução a ser dada para a questão. Como exemplo, pode-se citar a discussão em torno da geração distribuída, no período



São três as teorias principais que explicam a formação das agendas de políticas públicas: a teoria das janelas de oportunidades, decorrente dos estudos sobre os múltiplos fluxos; a teoria do equilíbrio pontuado; e a teoria das coalisões de defesa (BRASIL e CAPELLA, 2015).

Para explicar a teoria das janelas de oportunidades, Kingdon (2003, *apud* CAPELLA, 2018), desenvolve sua teoria a partir da análise de três fluxos: o fluxo de problemas, o fluxo de soluções e o fluxo político.

O fluxo de problemas analisa como questões são reconhecidas como problemas. Segundo Cohen, March e Olsen (1972), apenas os problemas mais sérios são capazes de mobilizar o processo decisório, dependendo de (a) entrarem no calendário, para se tornarem visíveis; (b) energia, para resolver qual o problema está associado a uma possível solução; e (c) uma estrutura de acesso.

O fluxo de soluções é formado pelo conjunto de respostas existentes para os problemas. Para Kingdon, essas ideias não decorrem necessariamente de um conhecimento prévio sobre problemas específicos. Alternativas e soluções são desenvolvidas pelas comunidades de políticas independentemente da existência de problemas (CAPELLA, 2018).

O fluxo político, por sua vez, é influenciado pelo clima ou humor nacional, pelas forças políticas e pelas mudanças dentro do próprio governo. O humor representa o compartilhamento de questões por diversas pessoas em um período de tempo. As forças políticas, caracterizadas por grupos organizados, sinalizam consenso ou conflito numa arena política. Já as mudanças dentro do próprio governo se referem às mudanças de pessoas em posições estratégicas; às mudanças de gestão; às mudanças na composição do Congresso; etc. que exercem influência sobre a agenda governamental (KINGDON *apud* CAPELLA, 2018).

As janelas de oportunidades se formam quando, em circunstâncias específicas, esses três fluxos – problemas, soluções e política – convergem, possibilitando que problemas ascendam à agenda (CAPELLA, 2018).

Para Wu et al. (2014), as chances para inclusão de um tema na agenda, caracterizadas pelas “janelas de oportunidades”, assumem quatro tipos: as janelas rotineiras, que seguem em um processo rotineiro, como o dos ciclos orçamentários; as janelas discricionárias, decorrentes do comportamento político individual dos tomadores de decisão; as janelas aleatórias, cuja abertura ocorre a partir de imprevistos, como desastres ou escândalos; e as

---

de 2018 a 2021, que afetou o cronograma previsto na Agenda Regulatória da Aneel e foi remodelando a solução que inicialmente vinha sendo proposta pela Agência.

janelas induzidas, que são geradas por questões relacionadas a outros problemas considerados e atraídos por janelas abertas.

Assim, os gestores públicos devem ter a capacidade de identificar e agir de acordo com as circunstâncias específicas presentes, já que as janelas abertas são escassas, muitas vezes de curta duração e nem sempre fáceis de prever (WU et al., 2014).

A partir dos estudos sobre a formação da agenda, sobretudo sobre os conceitos desenvolvidos por Kingdon (2003), especialmente sobre a definição de problemas, o papel das ideias e atuação dos empreendedores de políticas públicas, Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993) desenvolveram a teoria do equilíbrio pontuado. Segundo essa teoria, as mudanças na agenda ocorrem a partir de duas perspectivas: o incrementalismo e os subsistemas (CAPELLA, 2018).

Para Baumgartner e Jones (1993), como uma multiplicidade de questões políticas são levantadas cotidianamente e como os indivíduos operam com racionalidade limitada, a maior parte das questões políticas são delegadas a agentes em subsistemas específicos, caracterizados pela baixa visibilidade de decisões e por poucos participantes, entre os quais se destacam os especialistas. Esses arranjos de subsistemas se caracterizam pela estabilidade e resistência à mudança, sendo regidos pelo incrementalismo. Os líderes governamentais, permanecem nos chamados macrossistemas, ocupando-se com poucas questões, as mais relevantes (CAPELLA, 2018).

Dessa forma, segundo o modelo do equilíbrio pontuado, a maioria das questões são recebidas e permanecem nos subsistemas por longos períodos, produzindo uma política de estabilidade. Mas, aquelas que chamam mais a atenção, irão integrar o macrossistema e serão responsáveis por mudanças rápidas na agenda: as pontuações. Para Capella (2018), as teorias dos múltiplos fluxos e do equilíbrio pontuado são relevantes para o entendimento da formação das agendas governamentais, pois se complementam.

Mas, além dessas, é conveniente destacar o modelo de coalizão de defesa, que ignora às análises de fases específicas, como a de formação da agenda. A teoria proposta por Sabatier e Jenkins-Smith considera que as políticas públicas são estruturadas em subsistemas compostos por coalizões de defesa, caracterizadas por membros com crenças em comum (BRASIL e CAPELLA, 2015).

O modelo fornece critérios capazes de auxiliar na compreensão de mudanças mais e menos relevantes nas políticas; no entendimento das transformações ocorridas nas políticas

públicas em longos períodos de tempo; bem como no entendimento de mudanças nas convicções de atores envolvidos (BRASIL e CAPELLA, 2015).

As três teorias de formação de agenda apresentadas contribuem na evidenciação de grupos, ideias, valores e costumes, bem como na construção de problemas e na identificação e seleção de soluções (BRASIL e CAPELLA, 2015). Nesse sentido, faz-se importante destacar que, além dos esforços para garantir a entrada de uma questão na agenda, atores estatais e não estatais se esforçam também para controlar a imagem dos problemas, pois a forma como os problemas são entendidos e enquadrados na agenda determinará como eles serão tratados em políticas públicas subsequentes. Esse enquadramento também poderá facilitar ou dificultar o envolvimento do público na sua priorização e na resolução da questão (WU et al., 2014).

### **2.1.3 Os instrumentos de políticas públicas**

Para se atingir os objetivos visados por uma política pública, os formuladores precisam definir meios. Os meios que possibilitarão a implementação de uma política são chamados de instrumentos de governo ou instrumentos de políticas públicas (WU et al., 2014).

Os instrumentos de políticas públicas variam de acordo com o tipo de política a ser implementada e uma mesma política pode fazer uso de mais de um instrumento (HOWLETT et al.; WU et al., 2014), pois existem inúmeras formas para se chegar a um determinado objetivo:

[...] durante a formulação de uma política pública para resolver o congestionamento de tráfego, por exemplo, os formuladores devem considerar simultaneamente a possibilidade de construir mais estradas, melhorar o transporte público, restringir o uso de automóvel ou alguma combinação dessas, também considerando as ferramentas com as quais a política pública será efetivamente implementada. Essas ferramentas de políticas públicas, também conhecidas como instrumentos de políticas ou instrumentos de governo, são os meios ou dispositivos que os governos de fato usam para implementar políticas. (WU et al, 2014, p. 57)

Assim, os formuladores, ao definirem a política, definirão também, explícita ou implicitamente, atores e instituições que serão objeto da ação, instrumentos ou ferramentas que serão utilizados, se na implementação haverá mais, ou menos, espaço para a participação do próprio implementador ou do público-alvo (GOMES et al., 2020). Importante destacar que essas escolhas serão influenciadas pela forma como o problema é visto e interpretado, desde o momento em que este foi incluído na agenda (HOWLETT et al., 2013).

Como são vastas as possibilidades para o tratamento dos problemas, há também muitos instrumentos de políticas públicas. Alguns estudiosos a respeito do assunto tentaram mapear os instrumentos mais comuns, com vistas a classificá-los. Esses levantamentos resultaram em classificações diversas, sendo algumas com tipos mais abrangentes e gerais, enquanto outras buscam ser mais detalhistas (HOWLETT et al., 2013).

Theodore Lowi (1972), por exemplo, classificou as políticas públicas geradas com base na forma de coerção utilizada pelo governo e nos impactos que devem gerar na sociedade. De acordo com essa classificação, existem quatro tipos básicos de políticas: as distributivas, as regulatórias, as redistributivas e as constitutivas.

As políticas distributivas tratam os recursos como ilimitados, geram custos coletivos, mas benefícios individuais, concentrados por grupos ou regiões; as políticas regulatórias, que costumam ser deliberadas pelo Congresso, mas implementadas por agências descentralizadas, tratam de normas e padrões sociais, normalmente mais perceptíveis por grupos específicos; as redistributivas, por sua vez, geram custos para segmentos específicos, normalmente relacionados a classes sociais, mas benefícios para um grande número de pessoas; já as políticas constitutivas apresentam um caráter procedimental, estabelecendo regras para a elaboração das políticas. Segundo Lowi (1972), cada um desses tipos terá suas disputas ocorrendo em arenas diferentes, com formas diferentes de apoio ou de rejeição.

Hood (1986), por sua vez, desenvolveu uma taxonomia, considerada simples, cujo teor defende que todos os instrumentos de políticas usam uma de quatro categorias amplas de recursos de governo ou de controle:

- a) a nodalidade, quando o instrumento parte do acesso do governo a informações;
- b) a autoridade, quando o instrumento considera os poderes legais do Estado;
- c) o tesouro, quando o instrumento faz uso de dinheiro público; ou
- d) organização, quando o instrumento se utiliza das diversas organizações formais à disposição do Estado.

Nesse sentido, podemos citar as campanhas de publicidade como instrumento decorrente de política baseada na nodalidade; enquanto a regulação se baseia na autoridade; os impostos e taxas, por sua vez, decorrem do uso do recurso tesouro; enquanto a provisão direta de bens e serviços é realizada por meio de instrumentos de organização (HOWLETT et al., 2013).

Há, no entanto, autores que, por meio da definição de outros critérios, chegaram a identificar um número bem maior de instrumentos de políticas públicas. Salamon, por

exemplo, fala em 14 instrumentos, enquanto Kirschen (1975) chega a listar 63 tipos (*apud* BRASIL e CAPELLA, 2018).

Os instrumentos também podem ser classificados como substantivos ou procedimentais. Os instrumentos substantivos são os que tem capacidade para afetar, direta ou indiretamente, o preço, o tipo, a quantidade de bens e serviços comercializados. Já os instrumentos procedimentais – como as agendas regulatórias – são aqueles que alteram ou dão suporte aos processos políticos e, por isso, também são chamados de instrumentos políticos (HOWLETT et al., 2013).

Segundo Lascoumes e Le Galès, os instrumentos também podem ser entendidos como instituições se interpretados de um ponto de vista sociológico. Enquanto instituições, os instrumentos estabelecem o comportamento de atores e o relacionamento entre organizações. Segundo Lascoumes e Le Galès (2012, p.19):

Em Max Weber, sobre a burocracia, em Foucault, sobre as ciências cameraais, passando por contribuições da sociologia do trabalho e das ciências da gestão, os autores fundamentam uma perspectiva sobre «governabilidade» e o exercício do poder em relação aos instrumentos. Não apenas técnicas, os instrumentos revelam singularidades históricas na estruturação de relações entre governantes e governados, segundo uma lógica própria.

Desse modo, os autores defendem que quando se ultrapassa as visões funcionalistas, cujo interesse recai nos objetivos das políticas, pode-se perceber instrumentos pouco visíveis. Nesse sentido, utilizando-se da proposta de instrumentalização da ação pública, recomendada por Lascoumes e Le Galès (2012), pode-se observar que os instrumentos orientam as relações entre sociedade política e civil por intermediários, misturando componentes técnicos – como cálculos, regras de direito e procedimentos – com componentes sociais – como representações e símbolos.

Dessa forma, mesmo que os instrumentos, em determinados contextos, se aproximem das ferramentas de gestão, tendo sido concebidos numa perspectiva de utilização – contar, definir, designar – sempre terão uma finalidade intermediária em termos de ação pública (PILLON; VATIN, 2003 *apud* LASCOUMES e LE GALÈS, 2012)<sup>9</sup>.

Nessa linha, segundo Lascoumes e Le Galès (2012), os instrumentos podem criar “efeitos de inércia”, gerando uma resistência a pressões externas; podem “produzir uma representação específica da questão de que tratam”, categorizando-a; e “induzirem uma problematização particular da questão”, hierarquizando variáveis e induzindo um sistema

---

<sup>9</sup> Essa é uma das perspectivas pela qual pode ser interpretada a Agenda Regulatória da Aneel.

explicativo. Um instrumento, portanto, nunca poderá ser reduzido a uma racionalidade técnica pura, sendo indissociável dos agentes responsáveis pela programação da sua utilização e evolução e que, a partir dele, compõem comunidades de especialistas (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012).

Assim, os instrumentos de políticas públicas não são neutros, decorrem de uma escolha não só técnica, mas também política, e podem ser determinantes para a governança dos setores afetados pela política em questão (LE GALÈS, 2010). Salamon (2002, *apud* LE GALÈS, 2010) afirma que os instrumentos de política pública, conforme indica a literatura do século XX, têm se tornado importantes na medida em que os métodos tradicionais de controle e comando foram sendo deixados de lado, sendo substituídos por processos mais inclusivos e flexíveis, requeridos pelas privatizações e pelas necessidades de interação entre cidadãos e Estado.

Nesse sentido, hoje, as análises sobre os instrumentos de políticas públicas necessitam demonstrar a relação entre os instrumentos da política, suas origens, as estratégias visadas, as razões por traz das escolhas e considerar a variedade de atores envolvidos nessas escolhas ou impactados por elas. Precisam considerar aspectos políticos, questionando a efetividade dos instrumentos a partir de uma perspectiva de arranjo voltado para a governança (HOWLETT et al, 2018).

O relatório “*Policy instruments and modes of governance in environmental policies of the European Union*”, de 2015, da União Europeia é um exemplo nesse sentido. O documento apresenta uma lista de instrumentos, para dar uma visão geral do estado atual e de tendências dos instrumentos de políticas ambientais em voga na União Europeia. Mas traz também uma descrição a respeito dos modos de governança e busca relacioná-los com os instrumentos, com vistas a deixar mais claro vantagens e desvantagens de cada instrumento. Os grandes grupos de instrumentos apresentados no relatório são os apresentados a seguir (BOUWMA et al., 2015).

O primeiro grupo é o dos instrumentos legislativos e regulatórios. Esses instrumentos estão relacionados a princípios de "comando e controle", para influenciar o comportamento dos atores. Podem ter um caráter proibitivo, restringindo comportamentos, ou prescritivo, recomendando certo comportamento. O modo de governança utilizado quando do uso desses instrumentos é o hierárquico.

O Relatório destaca que a abordagem desses instrumentos mudou com o tempo. Como os custos de cumprimento são dos atores envolvidos, nem sempre esses instrumentos podem

ser selecionados ao lado dos atores envolvidos. Uma das limitações desses instrumentos é a dificuldade para solucionarem situações dinâmicas complexas, pois não geram estímulos às partes interessadas para que essas se comprometam com objetivos da política.

Outro grupo é o dos instrumentos econômicos e fiscais, os quais se baseiam na influência sobre mecanismos de mercado, como subsídios, empréstimos, impostos, concessões de direitos. O modo de governança costuma ser o baseado no mercado.

Há, também, os instrumentos baseados em acordos ou cooperativos. No caso do uso desses instrumentos, o governo e outros atores envolvidos, conjunta e voluntariamente, decidem se comportar de determinada forma. O tipo característico de governança é o de rede – modelo, normalmente, usado em situações nas quais os recursos são complexos e divididos entre vários atores. O lado positivo do uso desse tipo de instrumento é que, no geral, há uma baixa resistência ao instrumento por parte dos atores envolvidos. Mas, por outro lado, como se baseiam em acordos, geralmente envolvem altos custos de transação, pois exigem um processo longo e intenso para serem empregados. Além disso, tem baixa coercitividade, já que não costumam envolver sanções para casos de descumprimento.

Os instrumentos de informação e comunicação, por sua vez, tentam influenciar o comportamento de atores por meio da divulgação de informações. São limitados, já que as informações não levam à conformidade de forma direta; apenas indiretamente. Além disso, pode ser difícil alcançar partes não interessadas, porque elas não estão em busca de informações. Os instrumentos de comunicação mais interativos que existem hoje, como o diálogo, *workshops* interativos e convite para compartilhar opiniões e pontos de vista entre governos e comunidades, estão na fronteira da informação e do conhecimento instrumentos.

O grupo dos instrumentos de conhecimento e inovação possibilitam aos atores participantes o aumento de seus conhecimentos, por meio do envolvimento na aprendizagem social. Esses instrumentos entendem o conhecimento como informação e capacidade de ação, explorando conhecimento tácito e conhecimento explícito. Exemplos de tais instrumentos estão desenvolvendo comunidades de prática, laboratórios vivos, workshops criativos. Um dos pontos positivos do uso desses instrumentos é a limitada resistência por parte dos atores envolvidos, ainda que no enfrentamento de situações complexas e dinâmicas.

Esses instrumentos também podem levar a novas ideias reais, com maior chance de sucesso. Uma desvantagem é que esses instrumentos podem beneficiar um pequeno grupo de atores, que saem a frente, ou de uma comunidade específica. Além disso, esses instrumentos

requerem um alto nível de cooperação e uma identidade compartilhada entre os atores envolvidos, caso contrário podem falhar.

A conclusão do Relatório assinala, entretanto, que uma política de sucesso usa uma variedade de instrumentos (HOWLETT, 2009 *apud* BOUWMA et al., 2015) e baseia-se em modos diversos de governança. A regulação, por exemplo, já não deve seguir a lógica tradicional de "comando e controle", mas também deverá ser marcada por acordos de parceria voluntária. O uso de instrumentos de comunicação e conhecimento também tendem a crescer dando suporte a diversas políticas.

## **2.2 A governança pública**

A governança, que ganhou mais espaço nas agendas governamentais no período do *New Public Management*, tem sido objeto de discussões frequentes no setor público (CAVALCANTE; PIRES, 2018). Segundo Levi-Faur (2012), houve ainda um aumento na difusão do termo no início do século XXI, bem como uma ampliação da sua aplicação, podendo esta ser observada nos mais diversos campos de estudos. Assim, temos que governança pode ser entendida de diferentes maneiras, como um conceito descritivo, um significante vazio, como um campo ou uma abordagem, como uma teoria, uma perspectiva ou, um conceito guarda-chuva, um fetiche, uma moda (LEVI-FAUR, 2012).

Além do destaque dado à governança em decorrência das mudanças na forma de gestão das empresas (CAVALCANTE; PIRES, 2018); no meio público o conceito ganhou força com a publicação, de 1992, do Banco Mundial, intitulada “*governance and development*”. De acordo com a obra, governança pode ser entendida como exercício de autoridade, de controle, gestão e poder de governo. Uma definição citada como mais relevante diz que governança é "a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento" (WORLD BANK, 1992, p. 3, tradução do autor). A boa governança, por sua vez, pode ser entendida como sinônimo de uma boa gestão para o desenvolvimento (WORLD BANK, 1992).

A obra do Banco Mundial identifica quatro áreas de governança que considera relevantes: gestão do setor público, prestação de contas, a estrutura legal para o desenvolvimento e informação e transparência. A cada uma dessas áreas são atribuídos “indicadores”, aos quais os governos deveriam se atentar.



Essa perspectiva relacionada à difusão de boas práticas e a comparação entre organizações e Estados por meio de indicadores – caracterizada por uma abordagem prescritiva e formal, associada, normalmente, à expressão “boa governança” – e que se aproxima muito do modo como as organizações privadas praticam a governança corporativa, nem sempre é capaz de promover a efetividade desejada pelo fator governança no setor público (CAVALCANTE; PIRES, 2018).

Em contraponto a essa perspectiva da “boa governança”, Levi-Faur (2012), na obra *“From ‘big government’ to ‘big governance’”*, trabalha governança de forma interdisciplinar, incluindo ideias relacionadas a ordem e desordem, a eficiência e legitimidade, num contexto de produção de ordem fragmentada e multidimensional dentro do Estado e pelo Estado, mas também sem o Estado e além do Estado. Todas essas perspectivas seriam importantes, pois o Estado atual se desenvolve numa pluralidade de modos de controle. Assim, explorar o conceito de governança pode ser uma tarefa difícil devido a sua amplitude, mas, ao mesmo tempo, trata-se de uma tarefa fundamental para o estudo da ordem política, econômica, espacial e social.

Levi-Faur (2012) identifica, na literatura, quatro formas de pensar a governança como uma alternativa para estados e governos: como estrutura, como processo, como um mecanismo e como estratégia (CF. BÖRZEL 2010a; RISSE Capítulo 49; PIERRE e PETERS 2000; HÉRITIER e RHODES 2011, JESSOP 2011, KJÆR 2004; BARTOLINI 2011 *apud* LEVI-FAUR, 2012).

Enquanto estrutura, a governança diz respeito à arquitetura de instituições, sejam elas formais ou informais. Em linhas gerais, instituições costumam ser entendidas como "sistemas de regras" (ROSENAU 1995: 13 *apud* LEVI-FAUR, 2012) e costumam ser o foco dos estudiosos quando o assunto é governança (LEVI-FAUR, 2012).

Já como processo, a governança visa captar de forma mais dinâmica aspectos interativos, referindo-se às funções dinâmicas e às formas de direção e coordenação envolvidas nos processos de formulação de políticas.

Como mecanismo, trata de procedimentos institucionais de tomada de decisão, de cumprimento e de controle (ou instrumentos). Nesse caso, temos de levar em conta a distinção entre cinco mecanismos principais de tomada de decisão: a troca monetizada, a troca não monetizada, o comando, a persuasão e a solidariedade.

A troca monetizada são, normalmente, aquelas que ocorrem no mercado e envolvem algum custo de transação; já a troca não monetizada envolve recursos que são difíceis de

monetizar, mas, em ambos os casos de troca, a tomada de decisão recai sobre trocar ou não, bem como onde, de que modo e quando. O comando, por sua vez, é um mecanismo autoritário, que envolve decisões a respeito da formulação de regras, para que sejam cumpridas pelo sujeito comandado. Já a persuasão requer a elaboração de valores, de preferências e de interesses, além da racionalização e definição de opções para ação e troca de ideias de forma deliberativa. Finalmente, o mecanismo de solidariedade baseia-se na lealdade, no amor, na fé e identidade de grupo.

Voltando à governança, esta enquanto estratégia, envolve os variados esforços dos atores para governar, bem como para manipular o *design* das instituições e mecanismos, com a finalidade de moldar a escolha e as preferências. Aqui, governança tem relação com descentralização de poder e criação de sistemas informais e colaborativos de governança, indo além das instituições de governo.

Mas, apesar de citar quatro formas de se pensar a governança, o autor enfatiza o crescimento da governança centrada no estado e na sociedade decorrente da ascensão do estado regulador e da difusão do capitalismo regulatório no mundo (LEVI-FAUR, 2012).

Perspectivas como essa, lançam um novo olhar sobre o fator governança, mais crítico, analítico. Nesse sentido, Cavalcante e Pires (2018, p. 12) assinalam:

A governança, enquanto perspectiva analítica, torna-se útil à medida que desloca a atenção dos detalhes do comportamento institucional formal e aponta o olhar para os processos interinstitucionais de condução coletiva dos assuntos de interesse público. Assim, a discussão de governança permite tratar a realidade aparentemente caótica da produção de políticas públicas e ações governamentais por meio da sua leitura enquanto configurações de relações entre múltiplos atores envolvidos. Trata-se de uma perspectiva que lança luzes sobre as dinâmicas relacionais e pretende ir além da prescrição de formatos organizacionais específicos – os formatos passam a ser tratados como os instrumentos, secundários, que devem se redirecionar ou potencializar as relações entre atores diversos que intervêm na produção das políticas e dos serviços.

Importante destacar, nesse sentido, que o próprio entendimento do Banco Mundial a respeito de governança evoluiu e, embora ainda considere um peso significativo das instituições formais e dos atores estatais na construção da governança, passou a incorporar, ou a deixar mais claro, o envolvimento de atores não estatais e de instituições informais na implementação eficaz de políticas. Dessa forma, no relatório intitulado “governança e a lei”, de 2017, governança é definida como “o processo por meio do qual atores estatais e não estatais interagem para conceber e implementar políticas públicas no âmbito de um dado

conjunto de regras informais que moldam e são moldadas pelo poder” (WORLD BANK, 2017, p.3).

Ressalta-se que “poder”, nesse contexto, deve ser entendido como a habilidade de grupos e indivíduos fazerem com que outros ajam conforme seus interesses, bem como a capacidade desses grupos atingirem resultados específicos decorrente da implementação de políticas públicas. Além disso, para adequada compreensão, é preciso considerar que a governança existe em diferentes níveis, indo desde organismos internacionais até associações empresariais e comunitárias locais, de modo que, cada um dos diversos atores pode assumir um papel mais ou menos relevante para a governança, a depender do contexto. Esses níveis, porém, chegam a se sobrepor, formando uma rede complexa de atores e interesses.

Com vistas a complementar a ideia do Banco Mundial e explorar o conceito de governança a partir de uma perspectiva analítica, pode-se citar Pierre e Peters (2005), para os quais uma forte governança requer a participação de redes sociais, mas também um estado forte, ou seja, a governança não pode simplesmente ser delegada às sociedades, cada vez mais complexas, porque ela se desenvolve a partir da interação entre Estado e sociedade. Dessa forma, para os autores, a governança pode ser explicada a partir de quatro atividades: articular um conjunto comum de prioridades para a sociedade, coerência, direção e *accountability*.

Articular um conjunto de prioridades para a sociedade refere-se à capacidade do Estado de articular prioridades coletivas e definir objetivos e metas. Segundo Pierre e Peters (2005), outros mecanismos, como o mercado, ou mesmo as redes, seriam incapazes de fazer isso, pois o primeiro estabelece mecanismos de trocas considerando que elementos de complementariedade e competitividade já estão colocados; e as redes, ainda que tenham objetivos comuns para seus membros, não conseguem estabelecer objetivos mais amplos. Assim, essa atividade seria a mais essencial para o estabelecimento da governança:

Governança, portanto, refere-se a algum mecanismo ou processo por meio do qual possa surgir um consenso ou, ao menos, uma decisão da maioria sobre as prioridades e objetivos sociais. Esse processo, logicamente, deve incluir um papel mediador exercido por instituições tidas como legítimas. (PIERRE; PETERS, 2005, p. 3, tradução do autor).

A coerência, por sua vez, diz respeito a necessidade de que os objetivos estabelecidos sejam consistentes e coordenados. Caso as instituições não atendam esses quesitos pode haver prejuízos, não só financeiros, mas também políticos, já que os cidadãos deixariam de acreditar nas instituições do governo.

Já a capacidade de direção é necessária para que os objetivos e metas sejam atingidos. Nessa atividade, o governo pode se utilizar de diversos instrumentos de políticas públicas. Cabe ponderar que, nessa atividade, o mercado e as redes são muito úteis, já que ambos podem contribuir de forma significativa com a implementação de políticas públicas.

Na *accountability*, é enfatizada a necessidade de responsabilização dos atores responsáveis pela governança. Segundo Pierre e Peters (2005), a *accountability* é um problema para atores governamentais e não governamentais, mas ainda costuma ser mais deficiente para esses últimos, já que o conceito, em si, de *accountability* já está enraizado no setor público.

Para além das discussões acadêmicas, o tema também foi sendo aprofundado no âmbito dos governos. No geral, são observadas considerações de natureza predominantemente prescritivas, como as trazidas pelo Referencial Básico de Governança do TCU, de 2014, ou pelo Decreto 9.203/2017, cujo teor abarca a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. No entanto, há avanços nessa seara. O “Guia da política de governança pública”, da Presidência da República, de 2018, traz uma perspectiva mais analítica-operacional, com vistas a uma implementação mais crítica de modelos e instrumentos, para uma governança efetiva.

Nesse sentido, esclarece-se que o Decreto 9.203/2017 define governança como sendo o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Para direcionar as organizações públicas para a geração da governança, o Decreto lista seis princípios básicos, quais sejam: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência.

Conquanto o Decreto não especifique esses princípios, o “Guia da política de governança pública”, lançado no ano seguinte, traz essas especificações, além de outras diretrizes, a fim de facilitar a implementação da governança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Segundo o Guia, esses princípios devem complementar os princípios constitucionais, do art. 37, já aplicáveis a Administração Pública, ou seja, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, podendo ser interpretados conforme apresentado a seguir.

A capacidade de resposta “representa a competência de uma instituição pública de atender de forma eficiente e eficaz às necessidades dos cidadãos, inclusive antevendo

interesses e antecipando aspirações” (BRASIL, 2018, p. 40). Segundo o Guia, para a implementação desse princípio deve-se pensar a governança, especialmente, a partir de duas diretrizes: “i) direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e as mudanças de prioridades; e ii) promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico” (BRASIL, 2018, p.40).

A integridade, comumente caracterizada pela prevenção da corrupção e pelo fortalecimento de padrões morais de conduta, “refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” (OCDE, 2017b *apud* BRASIL, 2018, p. 42). Mas, para a integridade ser alcançada, segundo o Guia, o princípio precisa ser interpretado juntamente com os demais presentes, bem como possibilitar que, no centro das decisões e ações públicas, esteja o cidadão, com vistas a evitar que a luta contra a corrupção, impeça a inovação e a capacidade do governo de dar respostas tempestivas aos problemas públicos.

A confiabilidade diz respeito à “capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político” (OCDE, 2017c, *apud* BRASIL, p. 44). Assim, a organização deve se manter fiel a diretrizes, objetivos e metas definidos previamente, para passar segurança à sociedade sobre sua atuação e missão institucional. Como o princípio está relacionado com a observância das diretrizes estratégicas e ações prioritárias previamente discutidas e comunicadas à população, há necessidade de um planejamento robusto, que considere a necessidade dos cidadãos, como a demanda por coordenação governamental.

Já o princípio da melhoria regulatória “representa o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas” (EUROPEAN COMMISSION, 2016, *apud* BRASIL, p. 47). A regulação, que vai além das normas editadas pelas agências reguladoras, deve ser minimalista, baseada em evidências e escrita de forma simples, com vistas a atingir seus objetivos. Para o atendimento desse princípio, recomenda-se aos órgãos e entidades da Administração Pública:

- i) avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios; ii) manter processo decisório orientado pelas evidências, pela

conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; e iii) editar e revisar atos normativos pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico, realizando consultas públicas sempre que conveniente. (p.48)

A prestação de contas e responsabilidade - representa a vinculação entre administração de recursos públicos, decisões, condutas e competências e entre esses elementos e seus respectivos responsáveis. Esse princípio pode ser caracterizado pela manutenção de uma linha clara e objetiva entre as justificativas e os resultados da atuação administrativa, bem como pelos agentes públicos que fazem parte dessas ações. Nesse sentido, segundo a ONU, “a governança efetiva para um desenvolvimento sustentável demanda que as instituições públicas, em todos os países e em todos os níveis, sejam inclusivas, participativas e prestem contas à população” (*UNITED NATIONS*, 2014, *apud* BRASIL, p. 51).

Finalmente, a transparência “representa o compromisso da administração pública com a divulgação das suas atividades, prestando informações confiáveis, relevantes e tempestivas à sociedade” (BRASIL, p. 53). Para o Guia, esse é um princípio fundamental para a construção de um governo aberto, ou seja, de uma cultura de governança com foco no cidadão e que faz uso de ferramentas, políticas e práticas inovadoras e sustentáveis, com vistas a “promover transparência, capacidade de resposta e responsabilização do governo, de forma a incentivar a participação das partes interessadas no apoio à democracia e ao crescimento inclusivo (OCDE, 2017d, *apud* BRASIL, p. 53).

### **2.3 A governança no setor elétrico brasileiro**

A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, enuncia os princípios e objetivos da Política Energética Nacional. Essa Lei cria o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), órgão interministerial vinculado à Presidência da República, presidido pelo Ministro de Minas e Energia, responsável por propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas para o setor energético. O Plenário do Conselho Nacional de Política Energética é composto pelos Ministros de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República; das Relações Exteriores; da Economia; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; do Meio Ambiente; do Desenvolvimento Regional; Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; pelo Presidente da Empresa de Pesquisa Energética; e de Minas e Energia.

Além desses, são convidados a integrar o CNPE, com direito a voz e voto um representante dos Estados e do Distrito Federal indicado pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Minas e Energia; dois representantes da sociedade civil, especialistas em matéria de energia; e dois representantes de instituições acadêmicas brasileiras, especialistas em matéria de energia. A presidência do CNPE é exercida pelo Ministro de Minas e Energia (MME).

O MME – cujo Ministro é nomeado pelo Presidente da República, como nos demais ministérios brasileiros – é responsável pela elaboração e implementação das políticas para os segmentos de energia – energia elétrica, petróleo, gás natural e biocombustíveis – e de mineração – geologia e transformação mineral. Nesse sentido, o MME tem como missão institucional “Formular e Assegurar a Execução de Políticas Públicas para a Gestão Sustentável dos Recursos Energéticos e Minerais, inclusive nucleares - contribuindo para o Desenvolvimento Socioeconômico do País”. Sua atuação abarca regulamentação, outorga, concessão, comercialização e fiscalização (MME, 2020).

Para prestar serviços ao Ministério de Minas e Energia (MME) no que se refere a estudos e pesquisas com vistas a subsidiar o planejamento do setor energético, cobrindo energia elétrica, petróleo, gás natural e seus derivados e biocombustíveis, foi criada, em 2004, por meio da Lei 10.847, a Empresa de Pesquisa Energética – EPE.

A partir de sua criação, a atuação da EPE consolidou-se como parte fundamental de um ciclo de atividades que se inicia com as definições de políticas e diretrizes no âmbito do CNPE – Conselho Nacional de Política Energética e do MME. A partir dessas definições materializam-se os estudos e as pesquisas que irão efetivamente orientar o desenvolvimento do setor energético brasileiro.<sup>10</sup>

Para cumprir com sua função, a empresa pública articula-se com órgãos e instituições diversos, especialmente com o MME, com a Agência Nacional de Petróleo, a Agência Nacional de Águas e, especificamente do setor elétrico, com a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) e com a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) (EPE, 2020).

O órgão máximo deliberativo da Empresa é a Assembleia Geral, que segue a Lei das sociedades por ações. A administração cabe ao Conselho de Administração e à Diretoria Executiva. O Conselho é composto por dois membros indicados pelo MME – sendo um desses o Presidente do Conselho escolhido pelo próprio colegiado –; dois indicados pelo Ministério da Economia; um representante dos empregados; e o presidente da EPE. A

---

<sup>10</sup> Disponível em: <<https://www.epe.gov.br/pt/a-epe/quem-somos>> Acesso em 28.jan.2021.

Diretoria Executiva é o órgão executivo de administração, formada pelo Presidente da Companhia e por quatro diretores eleitos pelo Conselho de Administração (Estatuto Social da EPE).

A Aneel, por sua vez, é a agência reguladora do setor de energia elétrica. Trata-se de autarquia sob regime especial, vinculada ao MME. De acordo com o art. 2º, da Lei 9.427/1996, “tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal”. Sua missão é descrita como sendo a de “Proporcionar condições favoráveis para que o mercado de energia elétrica se desenvolva com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade<sup>11</sup>”.

Sua instância máxima é a Diretoria Colegiada, formada por cinco diretores indicados pelo Presidente da República, entre brasileiros com conhecimento técnico afeto à área, e sabatinados pelo Senado Federal, para cumprir mandatos não coincidentes (Lei 9.986/2000).

Na formulação de estratégias para executar essa missão, a Aneel considera, além dos cenários do setor de energia elétrica, o relacionamento com diversos entes do setor público e privado, entre os quais, o MME, o Poder Legislativo, os órgãos de controle da Administração Pública, os agentes do setor e a sociedade civil (Aneel, 2020).

O Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) – associação civil criada pela Lei 9.648/1998 – é responsável pela coordenação e controle da operação das instalações de geração e transmissão de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional (SIN) e pelo planejamento da operação dos sistemas isolados do país, mediante autorização do poder concedente e sob a fiscalização e regulação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Assim, sua missão é “garantir o suprimento de energia elétrica no país, com qualidade e equilíbrio entre segurança e custo global da operação<sup>12</sup>”.

O ONS é constituído por uma Assembleia-Geral, um Conselho de Administração, uma Diretoria Colegiada e um Conselho Fiscal. Integram o ONS titulares de concessão, permissão ou autorização, consumidores livres, importadores e exportadores de energia elétrica. A Assembleia Geral é o órgão deliberativo superior, onde estão representadas as três categorias de associados, participando, ainda, um representante do MME, um dos geradores não despachados e distribuidores de pequeno porte e dois representantes dos Conselhos de

---

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www.aneel.gov.br/missao-e-visao> Acesso em 1.fev.2021.

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://www.ons.org.br/paginas/sobre-o-ons/orientacoes-estrategicas>>. Acesso em 01.fev.2021.



Consumidores<sup>13</sup>, estes indicados pela Aneel. À Diretoria – integrada por um Diretor Geral e quatro Diretores, eleitos e destituíveis pela Assembleia Geral, sendo três membros indicados pelo MME e dois pelos agentes – cabem os atos necessários ao funcionamento do ONS<sup>14</sup>.

A CCEE, também associação civil, foi constituída em 2004, para suceder a Administradora de Serviços do Mercado Atacadista de Energia Elétrica – Asmae (1999) e o Mercado Atacadista de Energia Elétrica – MAE (2000), atuando sob autorização do Poder Concedente e regulação e fiscalização da Aneel. A Câmara tem por finalidade viabilizar a comercialização de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional – SIN, realizada no Ambiente de Contratação Regulada – ACR, no Ambiente de Contratação Livre – ACL e no Mercado de Curto Prazo, segundo a Convenção de Comercialização de Energia Elétrica, as Regras e os Procedimentos de Comercialização aprovados pela Aneel. Sua missão é descrita como a de “viabilizar a comercialização de energia elétrica no Brasil”<sup>15</sup>.

A Assembleia Geral, formada pela reunião de todos os associados, é o órgão de deliberação máxima da CCEE. O Conselho de Administração, composto por cinco membros, eleitos pela Assembleia Geral dos associados para cumprir mandatos não coincidentes, é o responsável pela gestão da empresa, sendo o presidente do Conselho indicado pelo MME; três membros indicados pelas categorias de geração, de distribuição e de comercialização; e um membro indicado pelos agentes da CCEE em conjunto (Estatuto Social da CCEE<sup>16</sup>).

Integram a CCEE, enquanto associados, titulares de concessão, permissão ou autorização e outros agentes vinculados aos serviços. Os conselhos de consumidores terão representação e participação nas Assembleias Gerais, sem direito a voto.

Apresentados os principais órgãos e entidades responsáveis pelo desenvolvimento e implementação das políticas públicas do setor elétrico, importante se faz falar do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), criado pela Lei 10.848, de 2004, para acompanhar e avaliar, de forma permanente, a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético em todo o país.

De acordo com o Decreto 5.175, de 9 de agosto de 2004, o CMSE será presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia e terá, na sua composição, outros quatro

---

<sup>13</sup> Disponível em: < <http://www.ons.org.br/paginas/sobre-o-ons/governanca/assembleia-geral>>. Acesso em 13.fev.2021.

<sup>14</sup> Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/rea2004328.pdf>. Acesso em: 13.fev.2021.

<sup>15</sup> Disponível em: < [https://www.ccee.org.br/portal/faces/pages\\_publico/quem-somos/razao-de-ser?\\_adf.ctrl-state=v19eovfqv\\_5&\\_afLoop=248951350492886#!>](https://www.ccee.org.br/portal/faces/pages_publico/quem-somos/razao-de-ser?_adf.ctrl-state=v19eovfqv_5&_afLoop=248951350492886#!>) Acesso em: 13.fev.2021.

<sup>16</sup> Disponível em: < [https://www.ccee.org.br/portal/faces/pages\\_publico/quem-somos/estrutura\\_e\\_pessoas/governanca?\\_afLoop=249562121732665&\\_adf.ctrl-state=v19eovfqv\\_74#!%40%40%3F\\_afLoop%3D249562121732665%26\\_adf.ctrl-state%3Dv19eovfqv\\_78](https://www.ccee.org.br/portal/faces/pages_publico/quem-somos/estrutura_e_pessoas/governanca?_afLoop=249562121732665&_adf.ctrl-state=v19eovfqv_74#!%40%40%3F_afLoop%3D249562121732665%26_adf.ctrl-state%3Dv19eovfqv_78)> Acesso em: 13.fev.2021.

representantes do MME; os titulares da Aneel, da ANP, da CCEE, da EPE; e do ONS. Ao CMSE, no que se refere à energia elétrica, compete acompanhar o desenvolvimento das atividades de geração, transmissão, distribuição, comercialização, importação e exportação; avaliar as condições de abastecimento e de atendimento; identificar dificuldades e obstáculos de caráter técnico, ambiental, comercial, institucional e outros que afetem a regularidade e a segurança de abastecimento e atendimento à expansão; elaborar propostas de ajustes, soluções e recomendações; etc.

Além dos órgãos e entidades próprios da setor elétrico, faz-se necessário citar outros que contribuem significativamente para a governança do setor, entre os quais destacam-se o Congresso Nacional, responsável pela aprovação de leis, muitas das quais são políticas para o setor de energia elétrica, o Tribunal de Contas da União, responsável pelo controle externo da Administração Pública Federal, a Controladoria Geral da União, responsável pelo controle interno do Executivo Federal, e o Ministério Público, que atua em defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Outros órgãos, ainda que mais indiretamente, acabam contribuindo para a governança do setor elétrico quando controlam o orçamento e estabelecem diretrizes de gestão, no caso do Ministério da Economia, ou quando regulam e fiscalizam recursos afetados pelos projetos de energia elétrica, como a ANA e o Ibama.

A sociedade civil contribui para a governança do setor de forma indireta, por meio da eleição de representantes políticos, e de forma direta, por meio da participação em consultas e audiências públicas promovidas por essas entidades, bem como pelo encaminhamento de sugestões e reclamações às ouvidorias. Da sociedade civil, merecem destaque os conselhos de consumidores de energia elétrica, órgãos consultivos sem personalidade jurídica, composto por representantes das principais classes das unidades consumidoras (residencial, comercial, industrial, rural, poder público)<sup>17</sup>.

Os conselhos foram criados em 1993, pela Lei nº 8.631, que determinou a criação de entidades participativas por parte das concessionárias de serviço público em sua área de concessão. Compete a essas entidades opinar sobre assuntos relacionados à prestação do serviço público de energia elétrica, como tarifas e qualidade do fornecimento de energia elétrica, bem como esclarecer a sociedade sobre direitos e obrigações associados os contratos do serviço de energia elétrica. Os conselheiros são indicados por entidades representativas, para exercer um mandato, de caráter voluntário, por quatro anos, podendo haver renovação

---

<sup>17</sup> Disponível em: <<https://www.aneel.gov.br/conselhos-de-consumidores>> Acesso em: 13.fev.2021.

(ANEEL, REN 451/2011). À Aneel, atualmente, incumbe estimular a organização dessas entidades (DECRETO 2.335/1997).

Ainda há de se frisar que os próprios agentes regulados contribuem quando da submissão de ideias em consultas e audiências públicas, se fazendo representar em diversas das instituições citadas, bem como por meio da “fiscalização” mútua.

Assim, em resumo, a governança do setor elétrico, a partir da relação entre as principais instituições, pode ser representada da seguinte forma:

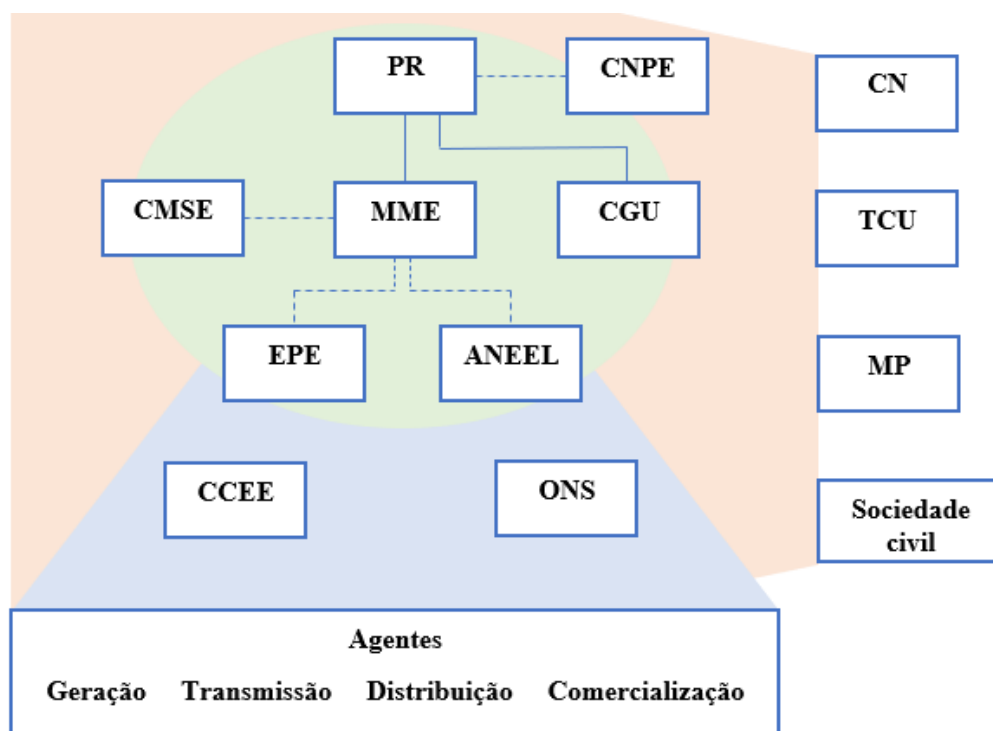


Figura 2 - A governança do setor elétrico a partir da relação entre os principais atores – construído pela autora, 2021.

No centro da figura, destacado pelo fundo verde, é apresentado, em formato tradicional, organograma dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Abraçados pela cor azul, estão outras organizações que compõem de forma direta o setor elétrico, sendo reguladas pela Aneel. Ao lado, são apresentadas as principais instituições que colaboram com a governança do setor, de forma mais indireta, especialmente, pela fiscalização das organizações que formam o setor elétrico propriamente dito.

## 2.4 As agências reguladoras, a governança e as agendas regulatórias

As agências reguladoras independentes surgiram no Brasil na segunda metade da década de 1990, como um dos frutos da reforma gerencialista ocorrida no período, com a finalidade de regular os mercados (BRASIL, 1995). Embora as competências regulatórias estejam presentes no Estado brasileiro há mais tempo, não se tratando a regulação de um fenômeno recente, esse fenômeno se fortaleceu no país nos anos de 1990 e impulsionou o modelo atual de regulação, marcado pela figura das agências independentes (ARANHA, 2009).

No Brasil, a independência das agências se caracteriza pela sua criação como autarquia sob “regime especial”. O regime especial garante a essas entidades maiores autonomia financeira, administrativa e funcional, bem como autonomia nas decisões técnicas e ausência de subordinação hierárquica aos ministérios supervisores. O modelo, no entanto, do ponto de vista jurídico, é marcado por críticas, como as de Mello (2002), que defende que essas características de autonomia, do ponto de vista formal, já eram peculiares das autarquias de um modo geral, não tendo sido introduzidas novidades pelo chamado “regime especial”.

Silva (2002), porém, entende que a criação das agências e a atribuição de características especiais a essas visam à despolitização da regulação, já que essas entidades teriam autonomia para a decisão de temas específicos. Nesse sentido, Aranha (2009, p.11) argumenta que as agências seriam “neutras”, visto que se tratam de entidades predominante técnicas, não se deixando levar pelo “humor político”, ainda que fazendo parte do jogo.

À despeito de questões formais, esse novo padrão de atuação do Estado tem exigido a coordenação dos vetores fomento, que visa estimular agentes privados a desenvolverem atividades socialmente relevantes, e regulação, que visa garantir a sustentabilidade social e econômica das atividades socialmente relevantes prestadas por agentes privados (CAMPOS et al., 2000). Assim, o fomento está diretamente ligado as políticas de desenvolvimento, já que normalmente envolvem atividades desenvolvidas pelo núcleo central do Estado. Já no caso da regulação, a relação com o desenvolvimento pode não ser tão visível, mas existe, uma vez que as normas regulatórias podem impactar significativamente o desenvolvimento.

A regulação em si pode assumir um caráter liberal ou estruturante. Quando de cunho mais liberal, a intervenção do Estado é limitada à regulação da competição em prol dos próprios agentes regulados. Quando estruturante, visa a estruturar a oferta de bens ou serviços com vistas a atender a agenda de políticas do setor. É comum, nesse caso, uma

atuação proativa, caracterizada pelo uso de políticas de barreiras tarifárias e não-tarifárias à novos entrantes, bem como a utilização de controles de qualidade e de preços e incentivos ao investimento em áreas específicas, já que a regulação é vista como um meio para o fomento (CAMPOS et al., 2000).

Conhecidas as funções gerais das agências, não há dúvidas sobre os impactos que essas entidades podem gerar para os mercados regulados e da necessidade da sua existência, até porque há quase um consenso de que os mercados não conseguiriam, por si só, gerar a melhor alocação de recursos (CAMPOS et al., 2000). Essas questões justificariam, segundo Campos (2000) as diversas formas de avaliação da atuação das agências e as formas de prestação de contas à sociedade dos efeitos da ação regulatória. Nesse sentido, os sistemas de avaliação e controle deveriam levar em consideração quesitos como “a intenção da regulação, a diversidade e representatividade de interesses, as esperadas assimetrias em termos de poder e influência entre os diferentes portadores de interesses, e as tensões entre as perspectivas técnica e política presentes no interior da agência” (CAMPOS et al., 2000, p. 32).

Nesse sentido, e considerando também as discussões em torno de requisitos formais dessas estruturas, as discussões a respeito da governança aplicada à regulação foram se intensificando ao longo dos anos. Tradicionalmente, a governança regulatória ressalta valores como previsibilidade, estabilidade e disciplinamento procedimental, todos “auditáveis” a partir das “boas práticas” internacionais (CUNHA, 2018). No entanto, essa interpretação é ampliada quando a governança passa a ser vista sob uma perspectiva analítica.

Do ponto de vista analítico, a governança regulatória considera o modo pelo qual o Estado se utiliza da regulação e inclui os órgãos reguladores ao longo do ciclo de políticas públicas, “mediante a interação entre um conjunto de atores-chave, estatais e não estatais” (CUNHA, 2018).

Em decorrência de discussões em torno da governança das agências, foi aprovada, em 2019, a Lei 13.848, mais conhecida como “Lei das Agências”. Considera-se que a nova norma contribuiu na solução de problemas de governança do ponto de vista formal, uma vez que a Lei atua sobre os chamados problemas de “primeira geração”, que são aqueles estáticos, os quais dizem respeito à estruturação das agências a padrões conhecidos (CUNHA, 2018).

No entanto, como muitos desses problemas já vinham sendo resolvidos pelas

próprias agências, pode-se dizer que os problemas afetos à governança regulatória, no Brasil, quando da aprovação da norma, já se encontravam em outro estágio, que abrange a atuação dinâmica e sistêmica das agências: “o papel dinâmico toca à capacidade do conhecimento regulatório e à expertise de suas instituições atuarem de modo mais sinérgico e intersetorial, alcançando atores e organizações a elas relacionadas, em especial de dentro do próprio aparato do Estado [...]” (CUNHA, 2018, p. 37)

Os relacionamentos em torno das agências podem ser analisados por diferentes perspectivas. Eisner, Warsham e Ringquist (1999 apud CAMPOS et al., 2000) apresentam um modelo no qual descrevem como e em qual condições os relacionamentos políticos-institucionais se desenvolvem, moldando as ações das agências. Segundo os estudiosos, dois fatores são relevantes para demonstrar os relacionamentos que ocorrerão: a visibilidade e a complexidade. O primeiro fator refere-se à atenção que o tema sob regulação desperta na mídia, nos financiadores de campanha e no público em geral; enquanto o segundo fala da complexidade técnica do campo regulado e das normas a serem produzidas.

Esses fatores, quando combinados, podem gerar três situações diferentes. Quando há baixa complexidade, mas elevada visibilidade da agência, normalmente há manipulação gerada por interesses políticos e baixo nível de profissionalização dos quadros da agência. Nessa situação, as regulações costumam ter baixo conteúdo técnico e tendem a ser populistas, muitas vezes equivocadas e capazes de gerar danos ao mercado regulado.

Mas pode acontecer de haver alta complexidade e baixa visibilidade, situação que acarretará em quadros bastante técnicos, com alto nível de profissionalização, o que poderá, no entanto, ocasionar um distanciamento da agência do interesse público, se entendido este como interesse popular legitimamente representado pelos políticos eleitos.

Há ainda, uma terceira combinação, na qual há alta complexidade e alta visibilidade. Nessa situação, as forças técnicas e políticas mostram-se relevantes para o processo regulatório, o que poderá acarretar uma instabilidade. Nesse caso, é necessário que os mecanismos organizacionais contribuam para garantir a qualidade e estabilidade da regulação, bem como a agilidade do processo decisório. Nesse caso, os sistemas de avaliação, controle e *accountability* tornam-se basilares (CAMPOS et al., 2000).

Em resumo, tem-se que a alta visibilidade desperta o interesse político com vistas à sensibilização do eleitorado; mas a alta complexidade acarreta menos possibilidade de manipulação da agência por grupos de interesse, de modo que os grupos políticos trabalharão para atenuar a complexidade, enquanto os grupos tecno-burocratas tentarão agravá-la. A

visibilidade é boa para os dois grupos, tornando-se crítica para a agência apenas quando o grau de exposição pública é muito elevado, sendo capaz de gerar um risco de manipulação para a agência.

Todavia, ainda que a captura continue a ser um fator crítico, esse risco, segundo Cunha (2018), não pode abonar um isolamento das agências no desenvolvimento das políticas públicas, como chega a ser ressaltado pela OCDE:

A atividade regulatória tem se tornado cada vez mais importante nos Estados modernos, tanto na formulação de políticas (desenho regulatório) quanto na execução da política (implementação da regulação), porque reguladores têm uma expertise especial em buscar evidência relevante das ciências naturais e sociais [...] Além disso, a regulamentação tornou-se um mecanismo cada vez mais importante para gerir o espaço dentro do qual a sociedade, a economia e o meio ambiente interagem. Mais notavelmente, também, é o mecanismo para gerenciar os domínios entre a política e o mercado. [...] Ainda, os reguladores têm uma vantagem sobre a política e a lei, pois podem dar atenção contínua e de longo prazo a uma área social e econômica [...] (OCDE, 2014, p. 13 e 14, tradução do autor).

Assim, considerando a necessidade de atuação sistêmica das agências e a efetividade das políticas públicas, faz-se necessária a adoção de uma postura mais crítica sobre a aparente simplicidade e imperatividade de algumas melhores práticas de governança regulatória (CUNHA, 2018), afinal, “nenhum conjunto de melhores práticas servirá às necessidades de todos os países a todo tempo” (RODRIK, 2008, *apud* CUNHA, 2018, p. 39).

#### **2.4.1. As agendas regulatórias**

A Lei 13.848, de 25 de junho de 2019, aplicável a todas as agências reguladoras federais, “dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras”. Para tanto, entre outros instrumentos impostos ao exercício da regulação, estabeleceu a obrigatoriedade da agenda regulatória. Pela norma, a agenda é definida como “instrumento de planejamento da atividade normativa que conterá o conjunto dos temas prioritários a serem regulamentados pela agência durante sua vigência” (art. 21).

Esse instrumento deverá estar alinhado ao planejamento estratégico da agência, bem como integrar o plano de gestão anual – instrumento que consolida o planejamento da agência para o período de um ano, contemplando ações, resultados e metas relacionados aos processos finalísticos e de gestão (Lei 13.848/2019, art. 18 e art. 21, § 1º e § 2º).

Ressalta-se, entretanto, que a agenda já vinha sendo utilizada pela maioria das

agências reguladoras federais, por ser entendida como um instrumento de boa prática regulatória. A dinâmica, no entanto, da aplicação desse instrumento varia de agência para agência<sup>18</sup>.

Na prática, a agenda regulatória das agências nasce a partir de um processo de planejamento, cujo resultado, a agenda propriamente dita, é uma relação de temas passíveis de regulamentação ou estudo em um determinado período. No Brasil, a primeira agência reguladora federal a definir uma agenda pública de temas a serem analisados no decorrer de um ano foi a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), em 2009, sendo seguida pela Aneel e pela Agência Nacional do Cinema (Ancine), 2010. As metodologias de construção, os períodos de validade e a forma de disposição dos assuntos e atividades regulatórias podem, no entanto, variar<sup>19</sup>.

Nesse sentido, embora o artigo 21 da Lei 13.848/2019 defina a agenda como um “instrumento de planejamento da atividade normativa que conterà o conjunto dos temas prioritários a serem regulamentados pela agência durante sua vigência”, as agências apresentam uma definição variada e, no geral, mais ampla, para o instrumento, que contempla, entre outros aspectos, a participação social, a transparência, a previsibilidade. Assim, com vistas a dar mais clareza da interpretação dada pelas agências à agenda regulatória, são apresentadas algumas definições colhidas nos sítios de algumas agências reguladoras federais:

A Agenda Regulatória indica quais ações regulatórias serão contempladas pela ANP para o seu período de vigência. Assim, a Agenda é, ao mesmo tempo, uma ferramenta de planejamento para a instituição e um instrumento de transparência, que permite o acompanhamento do trabalho da ANP e a participação da sociedade na discussão dos temas considerados prioritários<sup>20</sup>.

A Agenda Regulatória é uma ferramenta de planejamento institucional, que indica ao setor regulado e à sociedade em geral os temas regulatórios prioritários da ANTAQ para o período bienal.

É produzida por meio de um processo participativo que busca envolver as unidades organizacionais internas bem como os entes públicos e privados e a sociedade civil. O objetivo da Agenda Regulatória é umentar a efetividade da atuação da ANTAQ por meio do aumento da transparência e da previsibilidade das ações da Agência.<sup>21</sup>

A Agenda Regulatória (AR) é um instrumento de planejamento da atuação regulatória sobre temas prioritários para um determinado período. O principal objetivo da AR é aprimorar o marco regulatório em vigilância sanitária, promovendo a transparência e a previsibilidade tanto para os setores envolvidos

<sup>18</sup> Nota Técnica 13/2019–GDG-SGT-SPE-SRD-SRG-SRM-SRT/ANEEL.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Disponível em: < <http://www.anp.gov.br/acoes-e-programas/agenda-regulatoria> >. Acesso em: 21.out.2020.

<sup>21</sup> Disponível em: < <http://portal.antaq.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/agenda-regulatoria/> >. Acesso em: 21.out.2020.



quanto para os cidadãos. Do desenvolvimento e discussão dos temas da AR podem resultar atos normativos (RDCs, INs, ou atos normativos conjuntos com outros órgãos) ou instrumentos regulatórios não normativos (guias, manuais, “perguntas e respostas”, etc.).<sup>22</sup>

A ANTT, por sua vez, destaca o papel da agenda para a governança regulatória:

A Agenda Regulatória faz parte do tripé de Governança Regulatória da ANTT, qual seja: a própria Agenda Regulatória, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) e o Processo de Participação e Controle Social (PPCS). Por ser ferramenta de planejamento regulatório, fornece maior segurança ao setor regulado e aos usuários, buscando efetividade, previsibilidade e transparência no cumprimento da missão e dos objetivos estratégicos da Agência. (ANTT, 2019, p. 6).

Essas variações de interpretação e a forma como esses dizeres se efetivam na prática são relevantes do ponto de vista da governança: a existência e os modos de participação social ao longo do processo de construção e desenvolvimento da agenda; a confiabilidade entre o que é previsto e o que é, de fato, discutido ao longo do período; a transparência dada ao processo de construção e de realização de mudanças, quando requeridas; entre outras questões. Ressalta-se que para uma governança efetiva, e sob uma perspectiva analítica, esses aspectos precisam ser considerados sob a roupagem em que se apresentam na prática formal e informal (GOMIDE e PEREIRA, 2018; WORLD BANK, 2017).

A partir de todas essas considerações teóricas e do contexto apresentado na introdução desse trabalho, entende-se que um estudo mais detalhado da Agenda Regulatória da Aneel, a partir de uma perspectiva de governança, indo além de aspectos formais e observando a dinâmica das ações, pode colaborar com a compreensão da real dimensão do instrumento para a governança do setor regulado.

Assim, nessa pesquisa, que parte de uma “perspectiva crítica a respeito dos instrumentos de políticas públicas e da governança” (PIERRE; PETERS, 2005; LASCOUMES e LE GALÈS, 2012; HOWLETT et al., 2013; CAVALCANTE E PIRES, 2018) a Agenda Regulatória da Aneel, instrumento procedimental (HOWLETT et al., 2013), é observada enquanto processo (LEVI-FAUR, 2012), sendo analisada quanto ao seu alinhamento com as perspectivas de governança de Pierre e Peters (2005): articular um conjunto comum de prioridades para a sociedade, coerência, direção e *accountability*. Secundariamente, outros conceitos apresentados no corpo teórico desse trabalho são trazidos à discussão, quando julgados pertinentes para um melhor esclarecimento dos resultados.

---

<sup>22</sup> Disponível em: < <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/agenda-regulatoria> >. Acesso em: 21.out.2020.

### 3. Metodologia

Essa pesquisa, caracterizada como uma abordagem qualitativa, buscou entender a contribuição da Agenda Regulatória da Aneel para a governança do processo regulatório do setor elétrico.

Conforme nos ensinam Bauer e Gaskel (2002), a pesquisa qualitativa lida com interpretações das realidades sociais, evita números e, por isso, é considerada *soft*. Pode-se dizer que, nesse tipo de pesquisa há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, que não pode ser expressa em números, sendo a interpretação dos fenômenos e a imputação de significados etapas básicas do processo de pesquisa (SILVA e MENEZES, 2001).

Essa pesquisa também pode ser caracterizada como uma pesquisa exploratória, pois visa proporcionar uma visão geral acerca do objeto estudado – a Agenda Regulatória da Aneel; e um estudo de caso, já que estuda um fenômeno dentro do seu contexto e se utiliza de várias fontes de evidências. Segundo Gil (2008, p. 27):

As pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. (...) Habitualmente envolvem levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso. Procedimentos de amostragem e técnicas quantitativas de coleta de dados não são costumeiramente aplicados nestas pesquisas.

Sobre o estudo de caso, Freitas e Jabbour (2011), a partir de um compilado de ideias, explicam-nos que:

O propósito de um estudo de caso é reunir informações detalhadas e sistemáticas sobre um fenômeno (PATTON, 2002). É um procedimento metodológico que enfatiza entendimentos contextuais, sem esquecer-se da representatividade (LLEWELLYN; NORTHCOTT, 2007), centrando-se na compreensão da dinâmica do contexto real (EISENHARDT, 1989) e envolvendo-se num estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento (GIL, 2007).

Llewellyn, Northcott (2007, *apud* FREITAS e JABBOUR, 2011), por sua vez, acrescentam que um estudo de caso é adequado quando “as circunstâncias são complexas e podem mudar, quando as condições que dizem respeito não foram encontradas antes, quando as situações são altamente politizadas e onde existem muitos interessados”.

Uma etapa fundamental para o desenvolvimento de um estudo de caso é a definição adequada da unidade de análise (YIN, 2001). Em atendimento a esse quesito, destaca-se que

esta pesquisa analisou a formação e desenvolvimento das Agendas Regulatórias da Aneel para os períodos de 2018-2019; 2019-2020; e parte das Agendas 2020-2021 e 2021-2022.

Mas, considerando que um estudo de caso, embora se detenha em um fenômeno, possa ter pretensões de gerar explicações para uma categoria mais ampla (EV e GOMES, 2014), por meio da indução, torna-se essencial, conforme pondera Flick (2009), a escolha correta de métodos e teorias, bem como o reconhecimento e análise de diferentes perspectivas. Yin (2001), nesse sentido, frisa que o estudo de caso costuma lidar com mais variáveis de interesse do que pontos de dados, baseando-se em várias fontes de evidência que precisam convergir.

King, Keohane e Verba (1994, *apud* EV e GOMES, 2014), por sua vez, ponderam que, independentemente de se tratar de um estudo quantitativo ou qualitativo, a pesquisa deve observar sempre o uso de técnicas que garantam a construção de inferências válidas, atentando-se para a pergunta de pesquisa, a teoria, os dados e a sua manipulação. Em resumo, segundo os três autores de *Designing Social Inquiry*, todo o desenho da pesquisa deve estar orientado e combinado para que as inferências realizadas sejam válidas e isso dará credibilidade ao trabalho realizado.

### **3.1 Métodos e técnicas da pesquisa**

Com a finalidade de operacionalizar o método e atingir seus objetivos, esse estudo de caso, de caráter descritivo e explicativo, aplicou as seguintes técnicas: análise documental, entrevistas, análise de conteúdo.

A pesquisa documental analisou documentos administrativos elaborados, especialmente, pela Agência Nacional de Energia Elétrica, como notas técnicas, ofícios, relatórios técnicos. Esse levantamento foi fundamental, uma vez que:

Os documentos, lidos como a sedimentação das práticas sociais, têm o potencial de informar e estruturar as decisões que as pessoas tomam diariamente e a longo prazo; eles também constituem leituras particulares dos eventos sociais. Eles nos falam das aspirações e intenções dos períodos aos quais se referem e descrevem lugares e relações sociais de uma época na qual podíamos não ter nascido ainda ou simplesmente não estávamos presentes. (MAY, 2004, p.206)

A análise documental permitiu compreender, em maior profundidade, o processo da Agenda Regulatória da Aneel. Subsidiariamente, por meio de grupo focal, três servidores técnicos que participam do processo da Agenda foram consultados, para trazerem mais

subsídios sobre o processo da Agenda. Esses servidores também foram entrevistados conjuntamente, com vistas a identificar sua opinião sobre o assunto. Um quarto servidor, que também participa diretamente do processo, foi entrevistado em outra oportunidade. Assim, quatro servidores da Agência colaboraram com o levantamento de dados, inclusive por meio de entrevistas.

A combinação desses métodos de pesquisa – pesquisa documental e entrevistas – foi escolhida, pois as informações colhidas com esses dois métodos na fase inicial dariam suporte para a seleção, validação e tratamento dos dados realizados mais à frente.

Assim, na primeira etapa dessa pesquisa foi possível obter maior entendimento da dinâmica do processo da Agenda Regulatória: identificar *inputs* e *outputs*, etapas, tais como as janelas de oportunidade formalmente e informalmente instituídas, atores envolvidos, métodos e técnicas utilizados para a definição da Agenda, indicadores de desempenho.

Essas informações permitiram, ainda, definir a tipologia dos atores que participam da Agenda; conferir a força das contribuições recebidas nos processos de participação pública; e verificar a transparência e a prestação de contas quanto à execução do instrumento. Frisa-se que a tipologia dos atores foi definida pela pesquisadora por meio da consulta ao relatório de análise de contribuições das tomadas de subsídios das Agendas analisadas, consulta ao site dos participantes, quando havia, e posterior validação das informações por especialista em regulação da Aneel.

Os tipos de participantes identificados foram os seguintes: agentes regulados; associação de agentes regulados; consultoria e soluções; associação de interessados no setor; pessoas físicas; conselho de consumidores; associação de consumidores; entidades do setor; setor público - federal; setor público - outras esferas.

Após, com vistas a aprofundar as análises, recorreu-se a realização de entrevistas, para colher percepções a respeito da Agenda dos diversos tipos de atores participantes. Para essa fase, a entrevista semiestruturada foi julgada adequada, pois, embora, nesse tipo de entrevista, as perguntas sejam previamente especificadas, o pesquisador pode ir além, estabelecendo um diálogo com o entrevistado, sondando-o (MAY, 2004), para mais esclarecimentos a respeito dos tópicos explorados. A definição dos entrevistados ocorreu a partir das tipologias definidas, agrupadas da seguinte forma:

Grupo 1 (Regulados)	Grupo 2 (Empresas)	Grupo 3 (Consumidores)	Grupo 4 (Setor público e organizações do setor)
Agentes regulados (com exceção daquelas que se enquadram no Grupo 4, as organizações-chave) e Associação de agentes regulados, pela similitude de interesses entre os tipos – ambos são afetados diretamente pelas regulamentações da Aneel – e pelo fato de serem os atores com o maior número de contribuições, se consideradas as quatro tomadas de subsídios analisadas;	Consultoria e soluções, Associação de interessados no setor e Empresas de outro setor, pelas características comuns entre os três tipos – os três são afetados indiretamente pelas regulamentações da Aneel – e pelo fato de serem os atores que aparecem com o segundo maior número de contribuições, se consideradas as quatro tomadas de subsídios analisadas;	Pessoas físicas, Conselho de consumidores e Associação de consumidores, também pelas características comuns – os três são afetados pelas regulamentações da Aneel enquanto consumidores de energia elétrica – e pelo fato de serem os atores que aparecem com o terceiro maior número de contribuições, se considerados as quatro tomadas de subsídios analisadas;	Entidades do setor, Setor público – federal e Setor público – outras esferas, devido a características comuns – muitos afetam direta ou indiretamente a implementação de políticas do setor de energia elétrica – e pelo fato de serem os atores que aparecem com o quarto maior número de contribuições, se consideradas as quatro tomadas de subsídios analisadas.

Quadro 1 – Os entrevistados externos à Agência apresentados por Grupo – construído pela autora

A intenção inicial era a de entrevistar, pelo menos, dois representantes de cada Grupo listado. Mas, na prática, o desenrolar da pesquisa de campo ocorreu da seguinte forma:

Para o grupo 1, foram encaminhados e-mails para Enel<sup>23</sup> e Abiape<sup>24</sup>. Como houve retorno dos dois, manifestando disponibilidade, ambos os representantes foram entrevistados.

Para o grupo 2, três organizações foram contatadas por e-mail, pois apenas um dos dois primeiros procurados manifestou interesse em participar. Participaram representantes da Engie<sup>25</sup> e da Ecotex<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Maior empresa privada do setor de energia elétrica brasileiro, que atua na geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia.

<sup>24</sup> Associação Brasileira dos Investidores em Autoprodução de Energia Elétrica, instituída em 2004, com o objetivo de preservar os interesses dos autoprodutores de energia elétrica.

<sup>25</sup> Produtora, comercializadora de energia elétrica e especializada em soluções integradas para reduzir custos e melhorar infraestruturas de empresas e cidades, como eficiência energética, monitoramento e gerenciamento de energia, gestão de contratos de fornecimento de eletricidade, iluminação pública, etc.

Para o grupo 3, as duas organizações procuradas manifestaram interesse em participar. No entanto, como as duas primeiras entrevistas trouxeram informações destoantes em alguns aspectos, um terceiro e-mail foi encaminhado, mas como não houve resposta, uma quarta organização foi procurada. Participaram representantes do Conselho de Consumidores da Cemig<sup>27</sup>, do Conselho de Consumidores da Área de Concessão da Energisa no Mato Grosso do Sul<sup>28</sup> e da Abrace<sup>29</sup>.

Para o grupo 4, duas organizações foram procuradas e três representantes manifestaram interesse em participar. Assim, foram entrevistados um representante da CCEE<sup>30</sup> e, conjuntamente, dois do ONS<sup>31</sup>.

Desse modo, foram entrevistados dois representantes dos grupos 1 e 2; e, três representantes dos grupos 3 e 4, totalizando dez entrevistados externos<sup>32</sup>. As entrevistas foram realizadas pelo software Microsoft Teams ou Google Meet, gravadas, transcritas e analisadas.

As duas perguntas feitas a todos os participantes foram:

- A Agenda Regulatória da Aneel contribui com você (sua instituição/empresa/ associação)? De que forma?

- Você (sua instituição/empresa/ associação) acompanha a execução da Agenda? Há críticas, elogios quanto à execução?

Os entrevistados também foram questionados a respeito da transparência e visão geral do processo. Outras perguntas foram realizadas, variando de acordo com o desenvolvimento da conversa. A não utilização de questionários ou mesmo de um roteiro mais específico foi proposital, tendo em vista o cunho exploratório da pesquisa e a intenção de compreender a aplicação dos conceitos de governança a partir de perspectivas possivelmente novas, trazidas pelos entrevistados. Posteriormente, a análise das informações

---

<sup>26</sup> Empresa do ramo de dados que atua no setor elétrico brasileiro, em projetos de geração e transmissão de energia elétrica com ferramentas inovadoras de GIS, Big Data e inteligência artificial.

<sup>27</sup> Conselho de Consumidores da área de concessão da Cemig (Minas Gerais), instituído de acordo com o art. 13 da Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993.

<sup>28</sup> Conselho de Consumidores da área de concessão da Energisa Mato Grosso do Sul, instituído de acordo com o art. 13 da Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993.

<sup>29</sup> Associação dos Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres, que reúne mais de 50 grupos empresariais e defende a importância da energia a preços competitivos para o desenvolvimento do setor produtivo no Brasil.

<sup>30</sup> Câmara de Comercialização de Energia Elétrica, responsável por viabilizar as operações de compra e venda de energia em todo o Sistema Interligado Nacional - SIN.

<sup>31</sup> Operador Nacional do Sistema Elétrico, responsável pela coordenação e controle da operação das instalações de geração e transmissão de energia elétrica no SIN e pelo planejamento da operação dos sistemas isolados do país.

<sup>32</sup> As opiniões dos entrevistados não retratam, necessariamente, as opiniões das organizações que representam.

colhidas nas entrevistas visou confirmar ou refutar as possíveis conclusões a serem realizadas com base no levantamento documental e teoria apresentada sobre o assunto.

Essa análise caracterizou-se por um conjunto de técnicas de análise das comunicações (GIL, 2008), assumindo um caráter quantitativo e qualitativo. Na abordagem quantitativa, buscou a frequência para as características que se repetiam no conteúdo dos textos. Já por meio da abordagem qualitativa, considerou a presença ou a ausência de uma dada característica de conteúdo ou conjunto de características num determinado fragmento da mensagem (CAREGNATO e MUTTI, 2006).

O objetivo da combinação de todas essas técnicas foi chegar a inferências válidas. Assim, a validação, foi feita com o uso da triangulação das informações colhidas nas diversas entrevistas e dessas, quando cabível, com informações obtidas por meio de documentos publicações analisadas. Segundo Martins (2006, p. 80), a “confiabilidade de um Estudo de Caso poderá ser garantida pela utilização de várias fontes de evidências, sendo que a significância dos achados terá mais qualidade ainda se as técnicas forem distintas”.

A interpretação de dados, por sua vez, assumiu características clássicas da pesquisa qualitativa, uma vez que se tratou de um processo constante de reflexão sobre os dados, cujo desenvolvimento foi marcado por perguntas analíticas e redação e revisão de notas ao longo do estudo, não tendo sido algo “nitidamente separado de outras atividades no processo, como coleta de dados ou formulação de questões de pesquisa” (CRESWELL, 2007, p. 194).

Assim, a análise, que “tem como objetivo organizar e resumir os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto e investigado” e a interpretação, que visa dar um sentido amplo às respostas, foram ocorrendo, como é comum nas pesquisas qualitativas, concomitantemente (GIL, 2008, p. 156), visando redirecionar a pesquisa e aprofundar tópicos, conforme necessário. Todavia, mesmo ocorrendo de forma concomitante a outras etapas da pesquisa, a análise e interpretação de dados seguiram os critérios de redução, exibição e conclusão (MILES e HUBERMAN, 1994 *apud* GIL, 2008).

Nesse contexto, e com base em Gil (2008), a redução selecionou, focalizou, simplificou, abstraiu e transformou os dados originais em sumários, de acordo com os padrões definidos pelos objetivos da pesquisa. A exibição organizou os dados selecionados, para permitir a análise sistemática de semelhanças, diferenças e seu inter-relacionamento e sua correlação com aspectos teóricos afetos à governança. Já na conclusão, foi feita a revisão dos dados por diversas vezes, de modo a validar as conclusões emergentes.

Desse modo, o processo de pesquisa desenvolvido pode ser representado por meio do

esquema a seguir, no qual as setas em formato circular demonstram um caminho de idas e vindas até a elaboração da conclusão:

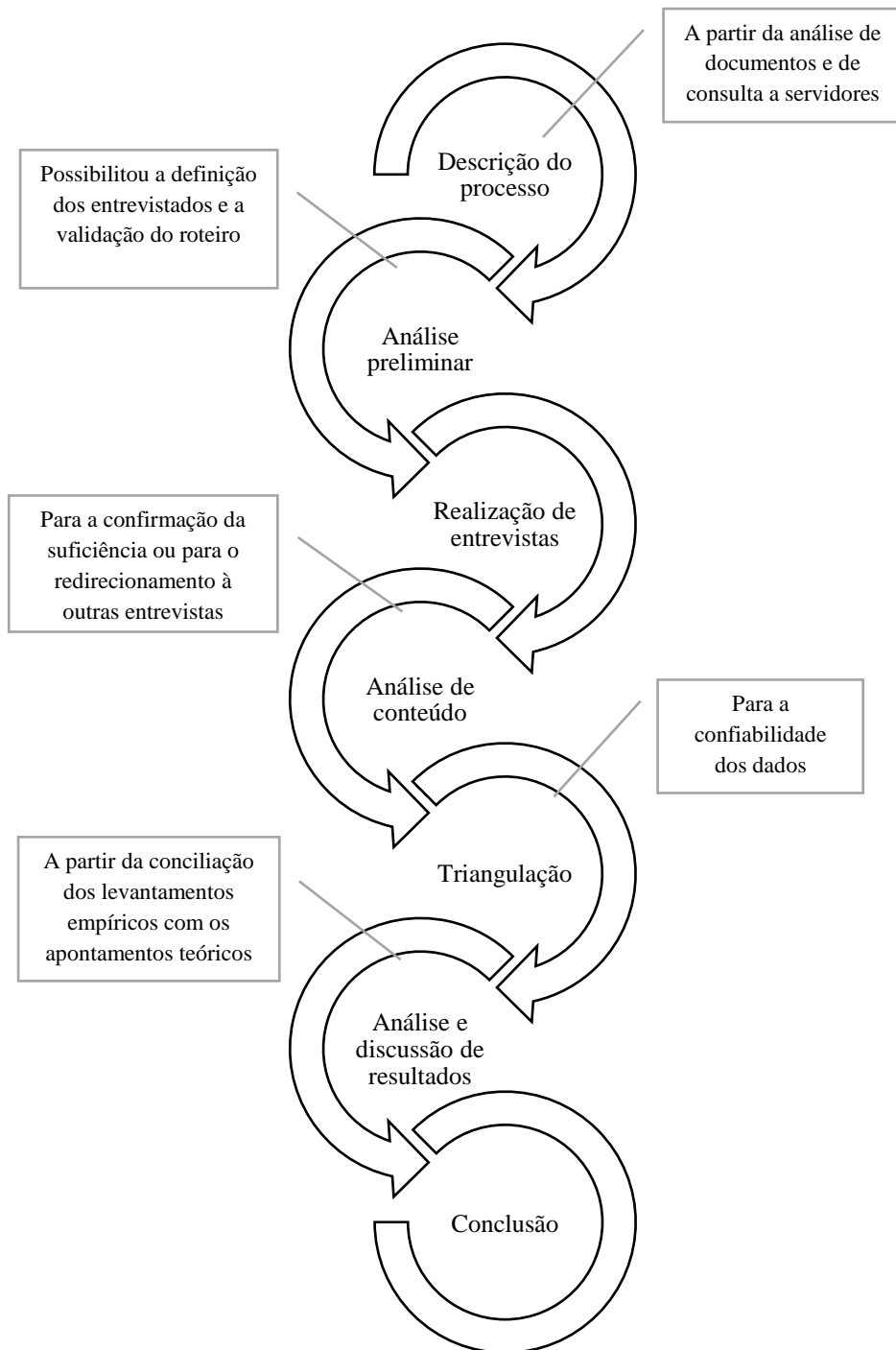


Figura 3 - A estratégia de pesquisa – construído pela autora.



## 4. Resultados e Discussão

### 4.1 Histórico da Agenda Regulatória na Aneel

Embora o estabelecimento de agenda para as agências reguladoras federais brasileiras tenha se tornado obrigatório recentemente, por meio da Lei 13.848/2019, a primeira Agenda Regulatória da Aneel foi publicada em 2010<sup>33</sup>. Tratou-se de uma iniciativa da Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição – SRD, que, por meio da Portaria 1.447, de 12 de janeiro de 2010<sup>34</sup>, publicou um cronograma de temas afetos à Superintendência para um horizonte de um ano. Em 2011, por meio da Portaria 1.676, foi aprovada a Agenda Regulatória Indicativa da SRD para um ciclo bienal (2011-2012).

Segundo um dos servidores consultados, a inspiração para a definição de uma Agenda veio de iniciativas de entidades reguladoras de outros países, especialmente do programa anual de trabalho (*Work Programme*) do *Council of European Energy Regulators* – CEER, conselho que reúne os reguladores dos mercados de gás e energia elétrica da União Europeia<sup>35</sup>.

A figura a seguir é um recorte do *Work Programme* do CEER de 2009, por meio da qual pode-se observar que para cada atividade há uma descrição resumida, a indicação dos produtos (*workshop*, consulta pública, audiência pública) e a data estimada de término.

---

<sup>33</sup> Nota Técnica Conjunta nº 011/2017-GDG/SRG/SRT/SRD/SRM/SGT/SPE/ANEEL, de 25.ago.2019.

<sup>34</sup> <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20101447.pdf>

<sup>35</sup> Todos (desde 2004) os programas anuais de trabalho do CEER estão disponíveis em [https://www.ceer.eu/eer\\_publications/work\\_programmes](https://www.ceer.eu/eer_publications/work_programmes)

<b>CWG Deliverable</b>	<b>Retail market monitoring:</b> - ERGEG Recommendations on Indicators for Retail Market Monitoring	
Public consultations: - Yes	Public hearings, workshops: -	Finalisation: Q1 2010
Following full market opening on 1st July 2007, it is important to monitor the development of the EU energy retail markets (e.g. supplier switching, number of suppliers etc.). Indicators vary across countries and some indicators might not have the best theoretical basis. A report on market indicators and market monitoring will be developed by the European energy regulators which could then be used by both the individual Member States and the European Commission. These indicators should include, among others, complaints, switching rates and disconnection rates.		

<b>CWG Deliverables</b>	<b>Smart metering:</b> - ERGEG Status Review on Regulatory Aspects of Smart Metering (Electricity and Gas) - ERGEG Recommendations on Regulatory Aspects of Smart Metering (Electricity and Gas)	
Public consultations: - Yes	Public hearings, workshops: - Yes	Finalisation: Q1 2010
A growing number of European companies, regulators and governments are currently investigating or completing the introduction of smart metering systems for some or all customer segments. EC legislation already calls for roll-out of "individual meters that accurately reflect the final customer's actual energy consumption" (Article 13 of Directive 2006/32/EC). The European energy regulators will therefore first draw up a status review on smart metering with a view to preparing a recommendation on the issue in 2010.		

Figura 4 - Work Programme – CEER, de 2009.

A prática de definição e revisão de uma Agenda para toda a Agência tornou-se regular a partir de 2012. Neste ano, por meio da Portaria 2.082, de 31 de janeiro, foi aprovada a primeira Agenda Regulatória Indicativa da Aneel, para o biênio 2012-2013. Sendo seguida pela Agenda 2013-2014, aprovada pela Portaria 2.453 de 11 de dezembro de 2012<sup>36</sup>, pela 2014-2015, aprovada pela Portaria 2.976, de 10 de dezembro de 2013, e pela 2015-2016, aprovada pela Portaria 3.376, de 16 de dezembro de 2014 e revisada pela Portaria 3.604, de 30 de junho de 2015<sup>23</sup>.

Documentos oficiais da Aneel evidenciam a importância dessa revisão de 2015, que alterou a metodologia de construção da Agenda. A principal razão da mudança estaria relacionada ao disposto na Resolução Normativa nº 645, de 19 de dezembro de 2014, que alterou a estrutura organizacional da Aneel e seu regimento interno<sup>37</sup>. Com essa revisão, a Agenda foi incorporada ao Planejamento Estratégico 2014-2017, como iniciativa estratégica ligada ao objetivo estratégico de número seis, que visava “ampliar a coerência dos atos regulatórios”<sup>38</sup>. Do ponto de vista operacional, entende-se que uma das principais alterações realizadas foi na forma de apresentação das entregas a serem realizadas pelas atividades, que passou a descrever os produtos a serem entregues ao invés de utilizar ícones de

<sup>36</sup> Documento Aneel Sicnet nº 48512.007580/2012-00.

<sup>37</sup> Nota Técnica Conjunta nº 001/2015-GDG/SCG/SFF/SGT/SMA/SPE/SRD/SGR/SRM/SRT/ANEEL de 08.jun.2015 – Documento Aneel Sicnet nº 48576.000404/2015-00.

<sup>38</sup> Nota Técnica Conjunta nº 011/2017-GDG/SGR/SRT/SRD/SRM/SGT/SPE/ANEEL, de 25.ago.2017

representação<sup>39</sup>. As figuras a seguir ilustram essa modificação.

### Cronograma resumido da Agenda Regulatória Indicativa contendo a programação das atividades da ANEEL para o biênio 2012-2013

Legenda: ✍ significa a previsão de trabalho de estudo e/ou análise e/ou conclusão de regulamento; † significa a previsão de audiência ou consulta pública; e UOrg = Unidade Organizacional.

REV	ATIVIDADE	UOrg	2012		2013	
			1º Sem.	2º Sem.	1º Sem.	2º Sem.
01	Propor metodologia para monitoramento das concessionárias de distribuição quanto a aspectos da qualidade do serviço prestado e atendimento comercial vis-à-vis a gestão da empresa no que se refere a custos operacionais, níveis de investimento, distribuição de dividendos e combate a perdas.	SRE	✍	†		
02	Aprimorar o regulamento relativo à gestão do fundo RGR pela Eletrobrás, bem como a consideração dos investimentos feitos com esse recurso nas metodologias de revisão tarifária.	SRE	✍	†		
03	Propor metodologia para definição das tarifas e quotas da Eletronuclear quando do início do novo modelo de comercialização de energia de Angra I e II.	SRE	✍	†		
04	Propor metodologia para o 3º ciclo de revisão tarifária da transmissão.	SRE	✍	†		
05	Propor metodologia para o 4º ciclo de revisão tarifária da distribuição.	SRE		✍	✍	†
06	Avaliar os efeitos da aplicação da nova estrutura tarifária da distribuição e propor aprimoramentos para o 4º ciclo.	SRE		✍	✍	†
07	Regulamentar o desligamento de agentes da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE e os recursos a atos da Câmara.	SEM	† ✍			

Figura 5 - Agenda Regulatória 2012-2013 – Anexo da Portaria nº 2.082, de 31 de janeiro de 2012

<sup>39</sup> Nota Técnica nº 13/2019–GDG-SGT-SPE-SRD-SRG-SRM-SRT/ANEEL, de 13.set.2019

AGENDA REGULATÓRIA INDICATIVA CICLO 2015-2016

Sigla	Legenda
CP	Consulta Pública
NT	Nota Técnica
AP	Audiência Pública
RAC	Relatório de Análise de Contribuições
RPO	Reunião Pública Ordinária (Inscrição do processo na pauta da RPO)

Item	Atividade	UORG	2015		2016		STATUS
			1º Sem	2º Sem	1º Sem	2º Sem	
1	Elaborar os Procedimentos de Geração – ProGER, consolidando a normas que regulamentam a emissão e a gestão de outorgas de geração de energia elétrica.	SCG	-	-	NT	AP RAC RPO	-
2	Disciplinar a competência da ANEEL e definir as propostas a serem encaminhadas pela Agência ao Poder Concedente no trato da realização de investimentos, seja para implantação, seja ao longo das concessões de usinas hidrelétricas não alcançadas pela Lei nº 12.783/2013, com vistas a possível indenização dos investimentos não amortizados ou depreciados ao final da concessão.	SCG	-	-	NT	AP RAC RPO	-
3	Simplificar as exigências do Sistema de Medição para Faturamento - SMF associado a unidades consumidoras.	SRM	NT	AP RAC RPO	-	-	-

Figura 6 - Agenda Regulatória 2015-2016 – Anexo da Portaria nº 3.604, de 30 de junho de 2015

Em 2016, houve outra alteração importante, com mudança no período da Agenda. Com o objetivo de alinhar as atividades da Agenda com o ciclo de avaliação dos servidores, que se baseava em entregas efetivamente realizadas pelas unidades organizacionais, em 2016, foi aprovada, por meio da Portaria 4.036, a Agenda com vigência de 1º de julho de 2016 a 30 de junho de 2018<sup>40</sup>. A vinculação das entregas da Agenda às metas institucionais fez com que se estabelecesse a cultura das atividades e resultados de caráter determinativo, os quais deveriam ser perseguidos com maior rigor, e das atividades e resultados de caráter indicativo, que visavam apenas comunicar possíveis atividades a serem realizadas.

Nesse sentido, o termo determinativo começa a surgir nos documentos que fazem

<sup>40</sup> Nota Técnica Conjunta nº 11/2017-GDG/SRG/SRT/SRD/SRM/SGT/SPE/ANEEL, de 25.ago.2017. Documento Aneel Sicnet nº 48576.000291/2017-00.

menção a Agenda em 2015<sup>41</sup>, estabelecendo-se na cultura e formalizando o que hoje é conhecido como o período determinativo da Agenda e o período indicativo. Assim, embora na Agenda seguinte (AR 2018-2019 – Portaria 4.821, de 28 de novembro de 2017) tenha havido o fim da vinculação da gratificação dos servidores do quadro efetivo ao resultado da avaliação institucional e a Agenda regulatória tenha voltado a seguir o ano civil, manteve-se a divisão das atividades e entregas de caráter determinativo (1º ano da AR) e de caráter indicativo (2º ano da AR). Destaca-se que a execução da Agenda de forma concatenada ao ano civil facilita seu relacionamento com o Planejamento Estratégico da Agência<sup>42</sup>, sendo esse o formato mantido na Agenda 2019-2020 e que permanece até o presente.

Na Agenda 2020-2021, novas mudanças foram implementadas, frutos de levantamentos, realizados em 2019, com vistas ao aperfeiçoamento da Agenda. Esse estudo partiu da análise de dois indicadores:

- “Cumprimento da Agenda Regulatória”, dado pela relação entre o número de atividades da Agenda Regulatória com atos deliberados no ano pelo número de atividades da Agenda Regulatória com atos previstos para o ano; e
- “Previsibilidade Regulatória”, dado pela relação entre a quantidade de atividades da Agenda Regulatória com atos deliberados no ano pelo total de Resoluções Normativas publicadas no ano.

A partir da análise desses indicadores, calculados com base apenas nos períodos determinativos de Agendas recentes (2015 a 2018), chegou-se as seguintes conclusões:

- A quantidade de itens da Agenda cresce a cada ano;
- Há tendência de queda nas entregas de produtos da Agenda;
- Embora o indicador de previsibilidade venha apresentando melhores resultados, ainda há muitos regulamentos sendo deliberados não previstos na Agenda<sup>43</sup>.

As figuras a seguir, retiradas da NT 13/2019–GDG-SGT-SPE-SRD-SRG-SRM-SRT/ANEEL, ilustram essas conclusões:

---

<sup>41</sup> Apresentação “Reunião de Gestão - Agenda Regulatória 2016-2018”, de 4.dez.2015. Documento Aneel Sicnet nº 48576.000069/2016-00 e apresentação “Agenda Regulatória 2015-2016 - Pós Reunião Técnica da Agenda 2016-2018”, de 26.mar.2016. Documento Aneel Sicnet nº 48576.000140/2016-00.

<sup>42</sup> Nota Técnica nº 13/2019–GDG-SGT-SPE-SRD-SRG-SRM-SRT/ANEEL, de 13.set.2019. Documento Aneel Sicnet nº 48576.000487/2019-00.

<sup>43</sup> IBDEM.

Ano	2015	2016	2017	2018
A) Portaria que define versão final do período determinativo	3.604/2015	3.604/2015 4.630/2017	4.630/2017	5.571/2019
B) Atividades da Agenda Regulatória com atos previstos no ano	13	21	33	23
C) Atividades da Agenda Regulatória com atos deliberados no ano	11	20	19	16
D) Resoluções Normativas no ano	52	57	46	40
E) Indicador de Cumprimento da Agenda Regulatória [E = C / B]	87%	95%	54%	70%
F) Indicador de previsibilidade Regulatória [F = C / D]	17%	32%	39%	40%

Figura 7 - Indicadores da AR para os períodos de 2015, 2016, 2017 e 2018

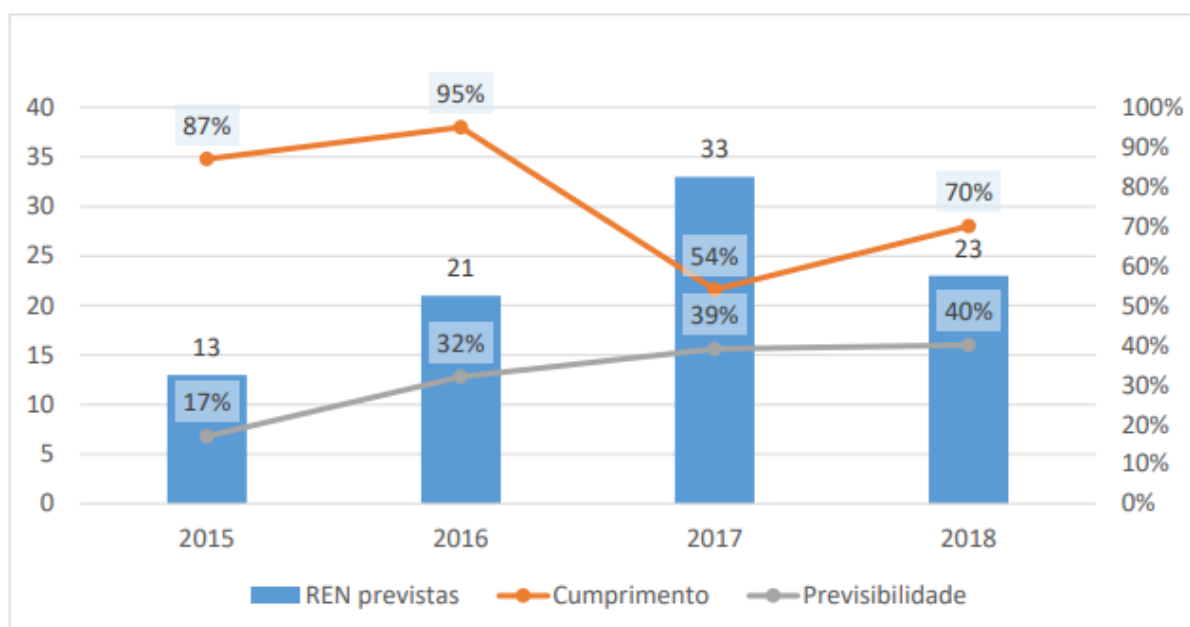


Figura 8 - Gráfico do cumprimento e previsibilidade da AR para os períodos de 2015, 2016, 2017 e 2018

A partir dessas conclusões e com vistas a implementar melhorias, a equipe técnica responsável pelo estudo levantou as principais características das agendas de outras agências reguladoras federais, bem como coletou opiniões e sugestões de aprimoramento de agentes do setor sobre a forma de construção e de acompanhamento da Agenda. Foram chamadas para contribuir as instituições com maior número de contribuições aceitas na AR 2018-2019, tendo sido efetivado contato com ABRACEEL, ABRATE, APINE, CPFL, EDP, Eletrobras, ENEL, CCEE e ONS. Conforme consta na NT que resume o estudo, “outras associações não puderam contribuir no período por dificuldades de Agenda”.

Como resultado do estudo são destacadas as seguintes conclusões:

- O foco principal da AR deve ser comunicar a sociedade;

- A gestão interna deve se utilizar de outras ferramentas, complementares à AR;
- O detalhamento da AR deve focar na apresentação dos processos de participação pública e reuniões públicas de Diretoria, para deliberação relacionada à atividade regulatória;
- A sociedade deve ser ouvida antes da elaboração da AR;
- As atividades devem ser agrupadas por grupos temáticos;
- Cada produto da AR deve demonstrar se refere-se à AIR, à minuta de resolução normativa ou aos dois instrumentos de forma conjunta, em um cronograma semestral;
- Atividades iniciadas no segundo ano da AR não precisam ter seus cronogramas detalhados;
- O processo de aprovação de uma nova AR não deve alterar as ações previstas para o primeiro ano da AR anterior;
- Na elaboração da AR seguinte, as atividades do segundo ano da AR vigente passarão a compor o primeiro ano da nova Agenda;
- O processo de revisão da AR deve ser mais ágil e dinâmico – optou-se por realizá-lo por decisão direta da Diretoria colegiada, sem consulta prévia à sociedade;
- O principal princípio que deve reger a AR é a previsibilidade;

Outra conclusão obtida a partir desse estudo apontou “a dificuldade de comunicação da Agenda Regulatória com outros instrumentos e a necessidade de melhoria da forma de acompanhamento, uma vez que se mostrou muito complexo obter maiores informações sobre a atividade regulatória de interesse apenas a partir dela” (NT 13/2019). Assim, os mecanismos de divulgação dos avanços da Agenda e outras informações relevantes para a sociedade precisariam ser oportunamente revisados.

Uma das ações imediatas, com vistas a melhorar a comunicação com a sociedade, foi a de classificar as atividades como prioritárias, ordinárias ou indicativas. Segundo essa classificação, as atividades desenvolvidas no âmbito de iniciativas estratégicas da Agência são classificadas como prioritárias automaticamente. As demais atividades são classificadas como prioritárias ou ordinárias com base em uma matriz GUT, gerada a partir de pontuação feita pela sociedade, para os critérios de gravidade, urgência e tendência, analisada, posteriormente, pelas áreas técnicas e validadas pela Diretoria. As atividades que se iniciam apenas no período indicativo da AR são classificadas como indicativas.

Essa classificação visa dar mais previsibilidade à Agenda, uma vez que, caso, ao

longo da execução, haja necessidade de alterar a AR e retirar atividades previstas, essas devem ser aquelas classificadas como ordinárias.

A seguir, uma imagem da AR 2019-2020, vigente quando da realização desse estudo e o novo formato proposto:

Nº	Atividade Regulatória	Resp	2018		2019		Situação
			1º Semestre	2º Semestre	1º Semestre	2º Semestre	
1	Consolidar os normativos relacionados às outorgas de empreendimentos de geração (antigos itens 1, 2 e 3 – PROGER). Diretor Relator: Rodrigo Limp Atividade 56 resultante da fusão das atividades 1, 2 e 3	SRG, DIR		RAC RPO			Atividade em execução. Mantida na AR 2018-2019.
2	Governança de dados do Programa Mensal de Operação. Diretor Relator: Rodrigo Limp Atividade nova	SRG, DIR	AIR NT AP RAC RPO				Atividade em execução. Entregues: AIR e NT - 48550.000678/2018 AP - 48542.001455/2018. RAC - 48550.001326/2018 RPO - pendente
3	Metodologia de aprovação dos Custos Variáveis Unitários - CVUs de usinas não comprometidas com GGEARs. Diretor Relator: Não sorteado Atividade nova	SRG, DIR			AIR NT AP RAC RPO		Migrou completamente para a AR 19-20 como Atividade 59

Figura 9 – Formato da Agenda que antecedeu a metodologia proposta em 2019 (AR 2019-2020)

Agenda Regulatória	Assunto	Prioridade	1S	2S	3S	4S	Áreas	Relator	Processo
<b>Macrotema 1</b>	<b>Nome</b>								
Atividade 1.1	Descrição	Prioritária		TS		CP <sub>CI</sub>	SRX, SRY	DIR A	48500.xxx
Atividade 1.2	Descrição	Ordinária	CP <sub>AIR</sub>		CP <sub>REN</sub>	RPO	SRX	DIR B	48500.xxx
Atividade indicativa 1.1	Descrição	Ordinária					SRY	DIR C	48500.xxx
Atividade indicativa 1.2	Descrição	Ordinária					SRZ	DIR D	48500.xxx
<b>Macrotema 2</b>	<b>Nome</b>								
Atividade 2.1	Descrição	Prioritária	RPO				SRZ, SRX	DIR C	48500.xxx
Atividade 2.2	Descrição	Prioritária		CP <sub>AIR</sub>	RPO		SRZ, SRY	DIR A	48500.xxx
Atividade indicativa 2.1	Descrição	Ordinária					SRX	DIR E	48500.xxx
Atividade indicativa 2.2	Descrição	Ordinária					SRX	DIR E	48500.xxx

Figura 10 – Aspecto proposto para a Agenda Regulatória



Faz-se necessário frisar que o levantamento também apontou pontos positivos, que deveriam ser preservados. Entre esses estão o caráter bienal da Agenda e o mecanismo de agenda deslizante, os quais possibilitam uma visão de médio prazo, enquanto o planejamento estratégico dá um norte de longo prazo.

A metodologia lançada em 2019, a partir do estudo citado, balizou a elaboração e acompanhamento da execução das Agendas mais recentes.

A seguir, com vistas a dar uma visão geral desse percurso, são apresentadas as listas de Agendas Regulatórias da Aneel, com suas respectivas portarias de aprovação e, para quando existente, de revisão:

Agenda Regulatória	Ciclo	Portaria(s)
Agenda Indicativa da SRD	2010	Portaria 1.447, de 12 de janeiro de 2010.
Agenda Indicativa da SRD	2011-2012	Portaria 1.676, de 2011
Agenda Indicativa da Aneel	2012-2013	Portaria 2.082, de 31 de janeiro de 2012.
Agenda Indicativa da Aneel	2013-2014	Portaria 2.453 de 11 de dezembro de 2012.
Agenda Indicativa da Aneel	2014-2015	Portaria 2.976, de 10 de dezembro de 2013
Agenda Indicativa da Aneel	2015-2016	Portaria 3.376, de 16 de dezembro de 2014; Portaria 3.604, de 30 de junho de 2015.
Agenda Indicativa da Aneel	1/7/2016 – 30/6/2018	Portaria 4.036, de 21 de junho de 2016; Portaria 4.630, de 27 de junho de 2017; Portaria 5.092, de 22 de maio de 2018.
Agenda Indicativa da Aneel	2018-2019	Portaria 4.821, de 28 de novembro de 2017.
Agenda Regulatória da Aneel	2019-2020	Portaria 5.571, de 29 de janeiro de 2019.
Agenda Regulatória da Aneel	2020-2021	Portaria 6.171, de 10 de dezembro de 2019; Portaria 6.421, de 30 de junho de 2020; Portaria 6.527, de 13 de outubro de 2020.
Agenda Regulatória da Aneel	2021-2022	Portaria 6.606, de 8 de dezembro de 2020.

Quadro 2 - As Agendas Regulatórias da Aneel

## 4.2 O processo atual

### 4.2.1 Definição e elaboração

Na Aneel, “a agenda regulatória é uma reconhecida boa prática institucional”, que apresenta um conjunto de temas a serem regulamentados ou, ao menos, estudados ao longo do período. Trata-se também de um instrumento de planejamento, gestão e participação pública, que confere transparência e previsibilidade ao processo regulatório. Esse conceito é encontrado em diversos documentos oficiais<sup>44</sup> da Agência, que tratam da Agenda Regulatória.

No site<sup>45</sup> da Aneel, na apresentação das Agendas dos anos mais recentes, estão disponibilizadas as seguintes definições:

2021-2022	“A Agenda Regulatória para o biênio 2021-2022, aprovada por meio da Portaria nº 6.606, de 8/12/2020, apresenta a <u>relação das atividades regulatórias</u> que serão objeto de <u>regulamentação ou estudo</u> nesse ciclo. Para cada atividade é apresentado seu <u>cronograma, prioridade e responsáveis</u> pelo processo, entre outras informações. As atividades apontadas como <u>indicativas</u> são aquelas que <u>deverão ter entregas apenas no segundo ano da Agenda Regulatória.</u> ”
2020-2021	“A Agenda Regulatória para o biênio 2020-2021, aprovada por meio da Portaria nº 6.171, de 10/12/2019, e revista pela Portaria nº 6.421, de 30/6/2020, apresenta a <u>relação das atividades regulatórias</u> que serão objeto de <u>regulamentação ou estudo</u> nesse ciclo. Para cada atividade é apresentado seu <u>cronograma, prioridade e responsáveis</u> pelo processo, entre outras informações. As atividades apontadas como <u>indicativas</u> são aquelas que <u>deverão ter início apenas no segundo ano da Agenda Regulatória.</u> ”

<sup>44</sup> Nota Técnica nº 17/2020–CT-REG-GDG-SCT-SFF-SFG-SGT-SMA-SPE-SRD-SRG-SRM-SRT/ANEEL, de 4/set/2020.

Nota Técnica nº 21/2020– CT-REG-GDG-SCT-SFF-SFG-SGE-SGT-SMA-SPE-SRD-SRG-SRM-SRT/ANEEL, de 6/nov/2020.

Voto do Diretor Relator – André Pepitone da Nóbrega, de 10/nov/2020.

Nota Técnica nº 13/2019–GDG-SGT-SPE-SRD-SRG-SRM-SRT/ANEEL, de 13.set.2019

Nota Técnica nº 14/2019–GDG-SGT-SPE-SRD-SRG-SRM-SRT/ANEEL, de 5.nov.2019

Voto do Diretor Relator – André Pepitone da Nóbrega, de 5/nov/2019.

<sup>45</sup> Acesso em 14.fev.2021.

2019-2020	<p>“A Agenda Regulatória para o biênio 2019-2020, aprovada em 29/01/2019, apresenta a relação dos 81 <u>temas passíveis de regulamentação ou estudo</u>, organizados em <u>atividades regulatórias</u> com os respectivos <u>cronogramas</u>, que serão <u>debatidos individualmente</u> por meio de audiências ou consultas públicas durante o próximo <u>ciclo bienal</u> de trabalhos da Agência.”</p> <p>“Composta por um <u>período determinativo (2019)</u> e outro <u>indicativo (2020)</u>, a Agenda Regulatória é <u>instrumento de planejamento, gestão e participação pública</u>, estando contida no <u>Objetivo Estratégico 3 “Aperfeiçoar simplificar e consolidar a regulação” do Planejamento Estratégico</u> da ANEEL para o ciclo 2018-2021. Ressalta-se que é a primeira Agenda elaborada após a vigência da Resolução Normativa nº 798 de 12 de dezembro de 2017 que aprovou a revisão da Norma de Organização 040, a qual dispõe sobre a realização de Análise de Impacto Regulatório - AIR no âmbito da Agência; bem como revogou a Resolução Normativa nº 540, de 12.03.2013 e o seu Anexo.”</p>
2018-2019	<p>“A Agenda Regulatória Indicativa da ANEEL para o biênio 2018-2019, aprovada em 28/11/2017, apresenta uma relação de 77 <u>temas passíveis de regulamentação ou aperfeiçoamento processual</u>, contemplados em um <u>conjunto de atividades com os respectivos cronogramas</u>, que <u>serão debatidos por meio de audiências ou consultas públicas</u> durante o próximo <u>ciclo bienal</u> de trabalhos da Agência.”</p>

Quadro 3 – As Agendas Regulatórias, segundo a Aneel

A Agenda em execução no momento da descrição desta pesquisa é a 2021-2022. A elaboração desta AR seguiu a metodologia proposta em 2019, sendo a mesma utilizada para a Agenda 2020-2021<sup>46</sup>. A seguir, uma foto da AR 2020-2021, retirada da Portaria de aprovação original:

<sup>46</sup> Nota Técnica nº 17/2020–CT-REG-GDG-SCT-SFF-SFG-SGT-SMA-SPE-SRD-SRG-SRM-SRT/ANEEL, de 4.set.2020. Documento Aneel Sicnet nº 48576.000227/2020-00.

Agenda Regulatória 2020/2021												
Atividade					Cronograma				Responsáveis			
Item	Ref. anterior	Tema	Prioridade	Atividade	2020		2021		Coord.	Resp	Processo	Relator
					1ºSem	2ºSem	1ºSem	2ºSem				
1	10	Distribuição	Prioritária	Definir regulamentação da caducidade de proposição de contratos de concessão de distribuição de energia elétrica (Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, e Contrato de Concessão de Distribuição de Energia Elétrica)		RPO			SRD	SRD, SRM, SGT, SFF, SFE, SCT	48500.000367/2019-37	Sandoval de Araújo Feltosa Neto
2	2	Distribuição	Prioritária	Aprimorar a Resolução Normativa nº 482/2012, que trata de micro e minigeração distribuída.	RPO				SRD	SRD, SRM, SGT, SRG, SCG, SMA	48500.004924/2010-51	Rodrigo Limp Nascimento
3	Nova	Distribuição	Prioritária	Condições gerais para a criação, organização e funcionamento dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica	CP <sub>REN</sub>	RPO			SMA	SMA, SRD	48500.000602/2014-66	
4	6	Distribuição	Ordinária	Aprimorar as disposições relacionadas ao fornecimento de energia elétrica para o serviço público de iluminação pública	CP <sub>REN</sub> RPO				SRD	SRD	48500.001194/2019-74	Efrain Pereira da Cruz
5	3	Distribuição	Ordinária	Revisão da Resolução Conjunta ANEEL/Anatel nº 4/2014, que trata do compartilhamento de infraestrutura com o setor de telecomunicações, em conjunto com a Anatel.	CP <sub>CI</sub>	RPO			SRD	SRD, SCT, SMA	48500.003090/2018-13	Efrain Pereira da Cruz
6	4	Distribuição	Ordinária	Aprimorar as disposições do Atendimento ao Público.	RPO				SRD	SRD, SMA, SFE	48500.000809/2017-83	Efrain Pereira da Cruz

Figura 11 – Parte da Agenda Regulatória 2020-2021, conforme Portaria 6.171, de 10 de dezembro de 2019

Quem coordena a elaboração da AR é o Gabinete do Diretor-Geral (GDG), mas diversas outras áreas da Aneel participam, ou são, ao menos, envolvidas, em quase todas as atividades de construção da Agenda. Nesse sentido, destaca-se que as áreas de regulação costumam sempre participar, uma vez que sempre dispõem de temas de caráter regulamentar a serem discutidos. No entanto, outras áreas podem ser envolvidas, caso tenham temas a serem regulamentados.

Na Agenda 2019-2020, quando, além de definirem a Agenda, revisitaram a metodologia, houve a participação das seguintes áreas: a Comissão Técnica de Apoio às Boas Práticas Regulatórias (CT-REG), a Superintendência de Concessões, Permissões e Autorizações de Transmissão e Distribuição (SCT), a Superintendência de Fiscalização Econômica e Financeira (SFF), a Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração (SFG), a Superintendência de Gestão Tarifária (SGT), a Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública (SMA), a Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento e Eficiência Energética (SPE), a Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição (SRD), Superintendência de Regulação dos Serviços de Geração (SRG), a Superintendência de Regulação Econômica e Estudos de Mercado (SRM), a Superintendência de Regulação dos Serviços de Transmissão (SRT).

Sobre a CT-REG, importante se faz explicar sua composição e seu papel. A CT-REG é composta de membros de diversas unidades da Aneel, indicados pela Diretoria, para exercer suas funções por prazo indeterminado. As reuniões dos membros acontecem ordinariamente com frequência mensal e objetiva avaliar e emitir sugestões para as principais ações em curso na Aneel. Além disso, os membros permanecem à disposição para esclarecer dúvidas dos servidores da Agência. Assim, a Comissão assume um caráter consultivo e orientativo<sup>47</sup>.

Segundo a Portaria 2.867, de 30 de setembro de 2013, atualizada pela Portaria 6.243, de 28 de janeiro de 2020, são atribuições da CT-REG:

- I – acompanhar e dar apoio técnico às áreas regulatórias da ANEEL na aplicação de AIR, inclusive mediante a orientação a respeito de como utilizar ferramentas de Análise de Impacto Regulatório – AIR nas notas técnicas;
- II – coordenar a troca de experiências com outras agências reguladoras no Brasil e no Exterior no que se refere à AIR;
- III – acompanhar e dar apoio técnico às áreas regulatórias da ANEEL nas atividades de monitoramento e avaliação da regulação, inclusive com relação à Avaliação de Resultado Regulatória – ARR; e
- IV – prestar apoio à Diretoria na análise dos pedidos de dispensa de AIR quando da

---

<sup>47</sup> Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/comissao-tecnica-air>>. Acesso em 8.mar.2021.

elaboração da Agenda Regulatória.

Quanto aos agentes externos, podem participar da elaboração da Agenda Regulatória os agentes regulados, governo e sociedade civil. Sobre o momento da participação desses agentes, observa-se a possibilidade de participação quando:

- da realização de reunião com grupos focais – sendo esses agentes selecionados –, com vistas a colher subsídios para o aperfeiçoamento do processo de construção da AR;
- da realização das reuniões públicas da Diretoria – são duas até a aprovação da AR e também são realizadas quando há revisão da Agenda;
- da realização da tomada de subsídios;
- da realização da audiência pública.

Essas e outras etapas são apresentadas a seguir, na descrição, do início ao fim<sup>48</sup>, do fluxo atual de elaboração da Agenda Regulatória, processo que se caracteriza como uma espécie de janela de oportunidade rotineira formalmente instituída. O fluxograma, propriamente dito, encontra-se no Apêndice A desta dissertação.

---

<sup>48</sup> A descrição baseou-se nas metodologias de gestão de processos, como BPMN, mas foi adaptada, com vistas a enfatizar atividades e detalhes observados entendidos como relevantes para a presente estudo.

<b>Responsável</b>	<b>Atividade</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Envolvidos</b>	<b>Observação</b>
GDG	Definir equipe de servidores para atuar na elaboração da AR.	Formar equipe multidisciplinar, com, ao menos, um representante do macroprocesso de regulação e de eventuais outras unidades organizacionais que coordenarão atividades regulatórias.	Lideranças do macroprocesso de regulação e de eventuais outras unidades organizacionais que coordenarão atividades regulatórias.	
GDG	Definir cronograma.	Levantar as datas mais importantes para informar interessados e garantir a aprovação da AR até o início de dezembro, com vistas a concatenar com o PGA.	Equipe responsável pela Agenda	
GDG	Bloquear a agenda das lideranças.	Garantir a participação das lideranças nas principais decisões.	-	
GDG	Analisar resultados de indicadores da AR, problemas e novas soluções.	Garantir fluidez ao processo de elaboração e uma AR consistente.	Equipe responsável pela Agenda	
GDG	Avaliar necessidade e viabilidade de discussões com grupos externos	Avaliar necessidade e viabilidade de colher contribuições relacionadas ao processo de construção da AR junto a grupos externos, com vistas a atender melhor a sociedade.	Equipe responsável pela Agenda	Reuniões com grupos externos ocorreram quando da revisão metodológica de 2019. Conforme entrevista realizada com servidores do GDG, existe a intenção de sempre que possível e necessário, incluir as sugestões de pessoas externas interessadas no processo. Nesse sentido, em 2020, as reuniões não ocorreram por conta da pandemia da Covid-19, mas algumas sugestões foram colhidas quando da realização do webinar da TS. Na NT 21/2020– CT-REG-GDG-SCT-SFF-SFG-SGE-SGT-SMA-SPE-SRD-SRG-SRM-SRT/ANEEL são destacados alguns comentários e sugestões recebidas pelos formulários de contribuições.
GDG	Definir grupo(s) de participantes internos e externos para participar de discussões.	Definir grupo(s) formado por participantes que possam trazer outras perspectivas sobre o processo da AR.	Equipe responsável pela Agenda	
GDG	Definir data(s) e detalhes das reuniões	Garantir a participação dos convidados e fluidez às reuniões.	Equipe responsável pela Agenda	

	com o(s) grupo(s) de participantes internos e externos.			
GDG	Enviar convite de reunião.	Convidar participantes internos e externos para contribuir com o processo da AR.	-	
GDG	Realizar reuniões com grupos focais externos.	Colher opiniões sobre o fluxo da AR.	Equipe responsável pela Agenda. Convidados externos selecionados.	
GDG	Realizar reuniões com representantes da Aneel.	Colher opiniões sobre o fluxo da AR.	Lideranças ou outros representantes da CT-REG, do GDG, da SCT, da SFF, da SFG, da SGT, da SMA, da SPE, da SRD, da SRG, da SRM, da SRT, podendo ser os integrantes da equipe responsável pela AR.	
GDG	Realizar ajustes no fluxo ou em procedimentos da AR, se necessário	Garantir fluidez ao processo de elaboração e uma AR consistente.	Equipe responsável pela Agenda.	
GDG	Validar atividades com o DG.	Ratificar fluxo e procedimentos para dar andamento ao processo de elaboração da AR.	Diretor-Geral ou Chefe de Gabinete do Diretor-Geral.	
GDG	Analisar/revisar formulários de contribuições.	Garantir que os formulários estejam adequados para a coleta de sugestões para a AR.	-	O formulário é eletrônico.
Equipe responsável pela Agenda.	Elaborar NT para subsidiar TS.	A NT visa informar ao público interno e externo a metodologia a ser seguida na elaboração da AR e dar suporte à TS.	-	
GDG	Divulgar TS.	Dar publicidade à TS aberta.	SMA	A divulgação é feita por meio de publicação no Diário Oficial da União e no site da Aneel, em espaço destinado às TSs. Também é realizada uma divulgação direcionada, por meio do envio de e-mail aos contribuintes da última AR, conforme informações colhidas por meio de entrevista com servidores do GDG.
GDG	Realizar webinar.	Explicar o objetivo da TS, apresentar o	Equipe responsável pela Agenda.	



		formulário de contribuições, sanar dúvidas.	Qualquer interessado.	
Sociedade, agentes do setor e governo	Enviar contribuições a respeito da AR para a Aneel.	Contribuir para a definição de uma AR adequada a partir do ponto de vista de cada contribuinte.	-	Por meio de formulário eletrônico.
GDG	Receber contribuições.	Coletar sugestões de todos os interessados em contribuir.	Sociedade, agentes do setor e governo.	Por meio de formulário eletrônico.
GDG	Nivelar critérios de análise.	Garantir que alguns parâmetros sejam seguidos, para que as análises sejam consistentes.	Equipe responsável pela Agenda.	
GDG	Gerar RAC.	Gerar RAC para encaminhar as áreas que farão análise das contribuições encaminhadas.	-	
GDG	Publicar contribuições no site da Aneel.	Dar publicidade às contribuições recebidas.	-	
Equipe responsável pela Agenda.	Analisar contribuições recebidas na TS.	Classificar as contribuições como “aceita”, “parcialmente aceita”, “não aceita” ou “não se aplica” e justificar os casos qualificados nas duas últimas classificações.	-	Cada unidade analisa contribuições afetas a sua área de atuação.
GDG	Verificar consistência das análises.	Garantir que os critérios básicos de análise, inicialmente combinados, tenham sido observados e se as análises se mostram coerentes.	-	
Equipe responsável pela Agenda.	Elaborar minuta de AR e NT.	Elaborar uma possível AR para apresentar a lideranças e sociedade, juntamente com NT para abrir AP.	-	
GDG	Realizar reunião técnica.	Validar a proposta de AR a ser submetida à AP com os Superintendentes e Diretores.	Lideranças ou outros representantes das áreas com atividades previstas na AR e Diretores da Aneel ou representantes por eles designados.	
Equipe responsável pela Agenda.	Revisar minuta de AR e NT.	Alinhar minutas às sugestões levantadas na reunião técnica, para subsidiar decisão da DIR.		
DIR	Aprovar proposta de	Aprovar formalmente a abertura de AP.	Qualquer interessado	As reuniões são públicas, transmitidas pela

	AR e abertura de AP em RPO.			internet e qualquer interessado pode expressar opinião mediante prévia manifestação. Nesta fase, uma proposta de AR é divulgada, para que a sociedade encaminhe suas críticas à ANEEL.
GDG	Divulgar AP.	Dar publicidade à AP.	SMA	A divulgação é feita por meio de publicação no Diário Oficial da União e no site da Aneel, em espaço destinado às APs. Também é realizada uma divulgação direcionada, por meio do envio de e-mail aos contribuintes da última AR, conforme informações colhidas por meio de entrevista com servidores do GDG.
GDG	Realizar AP	Receber sugestões a respeito da minuta de AR formulada.	Qualquer interessado.	
GDG	Gerar RAC	Gerar RAC para encaminhar as áreas que farão análise das contribuições recebidas.	-	
Equipe responsável pela Agenda.	Analisar contribuições recebidas na AP.	Classificar as contribuições como “aceita”, “parcialmente aceita”, “não aceita” ou “não se aplica” e justificar os casos qualificados nas duas últimas classificações.	-	Cada unidade analisa contribuições afetas a sua área de atuação.
GDG	Verificar consistência das análises.	Garantir que os critérios básicos de análise, inicialmente combinados, tenham sido observados e se as análises se mostram coerentes.	-	
Equipe responsável pela Agenda.	Revisar minuta de AR e redigir NT.	Incorporar sugestões aceitas na minuta de AR.		
GDG	Realizar reunião técnica.	Validar a proposta de AR com os Superintendentes e Diretores.	Lideranças ou outros representantes das áreas com atividades previstas na AR e Diretores da Aneel ou representantes por eles designados.	
Equipe responsável pela Agenda.	Revisar proposta de AR e NT.	Alinhar minutas às sugestões levantadas na reunião técnica, para subsidiar decisão da DIR.	-	
DIR	Aprovar AR em RPO.	Aprovar formalmente a AR.	Qualquer interessado	As reuniões são públicas e qualquer interessado

				pode se expressar mediante prévia manifestação.
GDG	Divulgar AR no site da Aneel	Dar publicidade à AR.	-	
GDG	Enviar feedback, por e-mail, aos contribuintes.	Dar ciência aos contribuintes da aprovação da AR.	-	
GDG	Inserir informações no Sigea.	Iniciar o acompanhamento da execução da AR.	-	O Sigea é o sistema de acompanhamento da execução do PE da Aneel.

Quadro 4 - O processo de construção da Agenda Regulatória da Aneel – elaborado pela autora

Pelo histórico apresentado e pelo fluxo, descrito a partir dos registros contidos nos documentos oficiais e do relato de servidores envolvidos no processo da Agenda, que formaram o grupo focal, observa-se que a forma de elaboração e validação da Agenda estão em constante evolução.

Pelo descrito, no âmbito das teorias da Ciência Política e Administração Pública, a Agenda pode ser entendida, em um primeiro momento, como um instrumento procedimental (HOWLLET et al., 2013), pois dá suporte ao processo de implementação de política pública e oferece suporte à gestão realizada pela Aneel. No entanto, quando analisada de forma mais profunda, vislumbra-se seu caráter político por meio da sua capacidade de orientar relações entre especialistas, atores políticos e sociedade civil, podendo-se observar uma finalidade intermediária em termos de ação pública (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012), capaz de influenciar a governança do setor elétrico. Essas características e funções da Agenda podem ser melhor entendidas com os dados e considerações trazidos a frente.

#### **4.2.1.1 A tipologia dos participantes, a força das contribuições e outros dados e considerações sobre a participação pública na elaboração da Agenda<sup>49</sup>**

Conforme descrito no tópico anterior, além de envolver diversas áreas da Agência, do processo de elaboração podem participar todos os agentes externos interessados, especialmente nos momentos a seguir:

- na realização de reunião com grupos focais;
- na realização da tomada de subsídios (TS);
- na realização da audiência pública (AP);
- na realização das reuniões públicas da Diretoria.

As reuniões com grupos focais externos ocorreram quando da revisão metodológica de 2019, mas, conforme informação colhida em entrevista, existe a intenção de realizar essa interação sempre que possível, para colher sugestões com vistas a aperfeiçoar o processo da Agenda.

Sobre a participação nessa etapa, em 2019, foram chamadas para contribuir as instituições com maior número de contribuições aceitas na AR 2018-2019, tendo sido efetivado contato com Abraceel, Abrate, Apine, CPFL, EDP, Eletrobras, Enel, CCEE e

---

<sup>49</sup> Os dados referentes à formulação e à execução das Agendas Regulatórias foram retirados dos processos 48500.004786/2020-81, 48500.004581/2019-62, 48500.003699/2018-92 e 48500.003746/2017-17.

ONS. No processo, constam registros de reuniões realizadas com a Abraceel, a Apine, a CPLF, a EDP, a Eletrobras e a Enel. Os principais resultados dessa fase de avaliação metodológica foram descritos no item 3.1.

Em 2020, as reuniões focais não ocorreram, especialmente, segundo os servidores, por conta da pandemia da Covid-19, mas contribuições a respeito do processo foram colhidas no webinar da TS, as quais estão registradas na NT 21/2020– CT-REG-GDG-SCT-SFF-SFG-SGE-SGT-SMA-SPE-SRD-SRG-SRM-SRT/ANEEL.

Nas tomadas de subsídios<sup>50</sup>, as contribuições, que até 2018 podiam ser encaminhadas por qualquer meio, são encaminhadas por formulário eletrônico. A mudança no formato ocorreu depois de muitas reflexões sobre a possibilidade de gerar limitações aos interessados em contribuir. Como poucas foram as críticas ao formato adotado para a AR 2020-2021, um formulário eletrônico também foi utilizado para a TS da AR 2021-202. Apesar das alterações operacionais, o número de participantes nas duas últimas TSs se mostraram maior do que em anos anteriores:

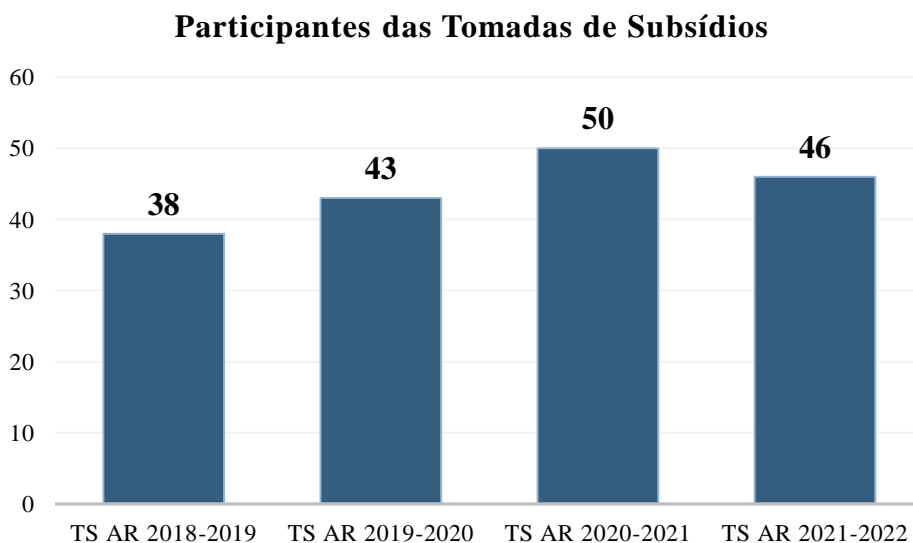


Figura 12 - Número de participantes nas Tomadas de Subsídios para elaboração da Agenda Regulatória – elaborado pela autora

O número de contribuições, por sua vez, foi o mais alto no último ano:

<sup>50</sup> Na Aneel, as tomadas de subsídios eram chamadas de consulta pública até a publicação da Lei 13.848/2019. Após a edição dessa Lei, passaram a ser designadas como consultas públicas apenas as consultas por intercâmbio documental instauradas pela Diretoria Colegiada, enquanto as consultas por intercâmbio documental instauradas por uma unidade organizacional da Aneel passaram a ser nominadas como tomadas de subsídio. As Audiências Públicas, por sua vez, fazem referência às sessões presenciais (ou virtuais), nos termos da Lei 13.848/2019. Para facilitar o entendimento, neste estudo, será adotada a nomenclatura adotada após a aprovação da Lei 13.848/2019, ainda que a atividade tenha sido realizada antes da publicação da referida norma.

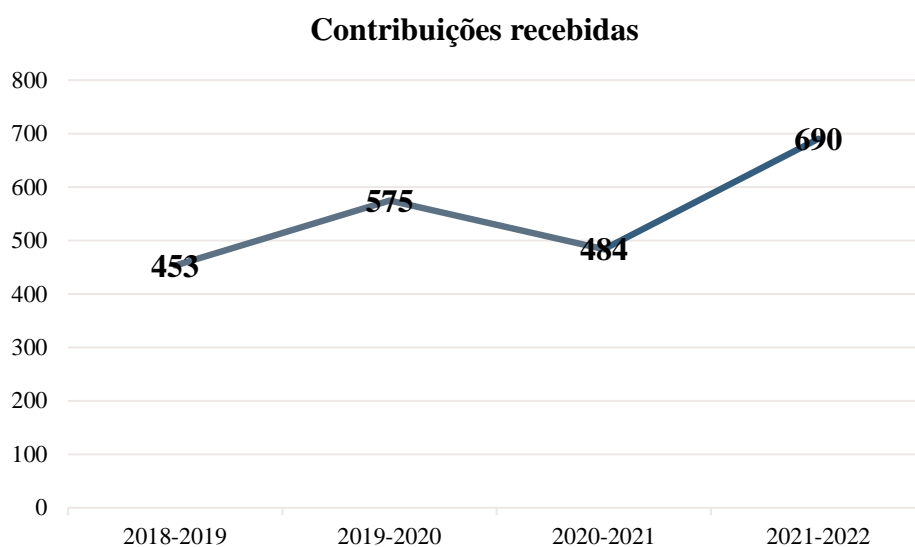


Figura 13 - Número de contribuições recebidas nas Tomadas de Subsídios para elaboração da Agenda Regulatória – elaborado pela autora

Sobre o dilema com relação às formas de contribuir, os servidores ressaltam a necessidade de conciliar a facilidade para a sociedade com a garantia de qualidade das análises feitas pelos servidores, o que inclui o fator tempo:

(...) eu considero que essa opção de formulário é mais segura também, no sentido de a Aneel conseguir responder todo o questionamento, toda contribuição que vem da sociedade. Porque quando existia maior liberdade no envio de outros formatos, muitas vezes acontecia de uma contribuição ser enviada num texto longo de pdf, onde se misturava a justificativa com a contribuição, com outras observações e o servidor da Aneel tinha que ler tudo aquilo e selecionar o quê que era contribuição, selecionar o que era justificativa... então, eu acho que nesse formato de formulário, onde o contribuinte coloca a justificativa no campo correto, a contribuição num campo específico, isso faz com que tenha uma maior segurança de que toda contribuição vai ser, de fato, analisada. Perde um pouco esse caráter mais subjetivo, vamos dizer assim, de quem estava analisando de considerar aquela parte do texto como contribuição ou como justificativa ou como mera observação. (Entrevistado 3)

Além de, eventualmente, demorar muito, a gente pode ter um erro, porque é muito copia e cola, a gente tem que converter arquivo, então coloca o processo em risco: o tempo e, eventualmente, um erro. Então, partir para um formulário padronizado ajuda muito a gente nesse sentido. (Entrevistado 1)

Garantir a participação é mesmo importante visto que considerar a pluralidade dos modos de controle e o desenvolvimento das políticas públicas pelo, mas também além, do Estado é fundamental para o processo de governança (BANCO MUNDIAL, 2017; LEVI-FAUR, 2012).

Mas quem são os participantes da Agenda da Aneel? Após a análise das quatro últimas tomadas de subsídios, foram identificados onze tipos de contribuintes, sendo estes:

- (a) Agente regulado – empresas que são reguladas pela Aneel;
- (b) Associação de agentes regulados – associações que representam empresas reguladas pela Aneel;
- (c) Consultoria e soluções – empresas diversas que prestam serviços no, ou para o, setor de energia elétrica, mas que não são agentes regulados;
- (d) Associação de interessados no setor – associações que representam empresas diversas que prestam serviços no, ou para o, setor de energia elétrica, mas que não são agentes regulados;
- (e) Empresas de outro setor – empresas que não atuam diretamente prestando serviços no setor, ou para o setor, de energia elétrica;
- (f) Pessoa física – pessoas físicas que encaminham sugestões em seu próprio nome;
- (g) Conselho de consumidores – conselhos criados em conformidade com a Resolução Aneel 451/2011;
- (h) Associação de consumidores – associações diversas que representam consumidores de energia elétrica ou consumidores de um modo geral;
- (i) Entidades do setor – entidades, públicas ou privadas, consideradas essenciais para o setor elétrico, considerando o modelo vigente;
- (j) Setor público – federal – entidades de governo, de âmbito federal, que não se caracterizam como essenciais para o setor elétrico;
- (k) Setor público – outras esferas – entidades de governo de esferas estadual ou municipal.

Esses tipos estão representados nas Tomadas de Subsídios analisadas, conforme demonstrado nos gráficos da próxima figura.

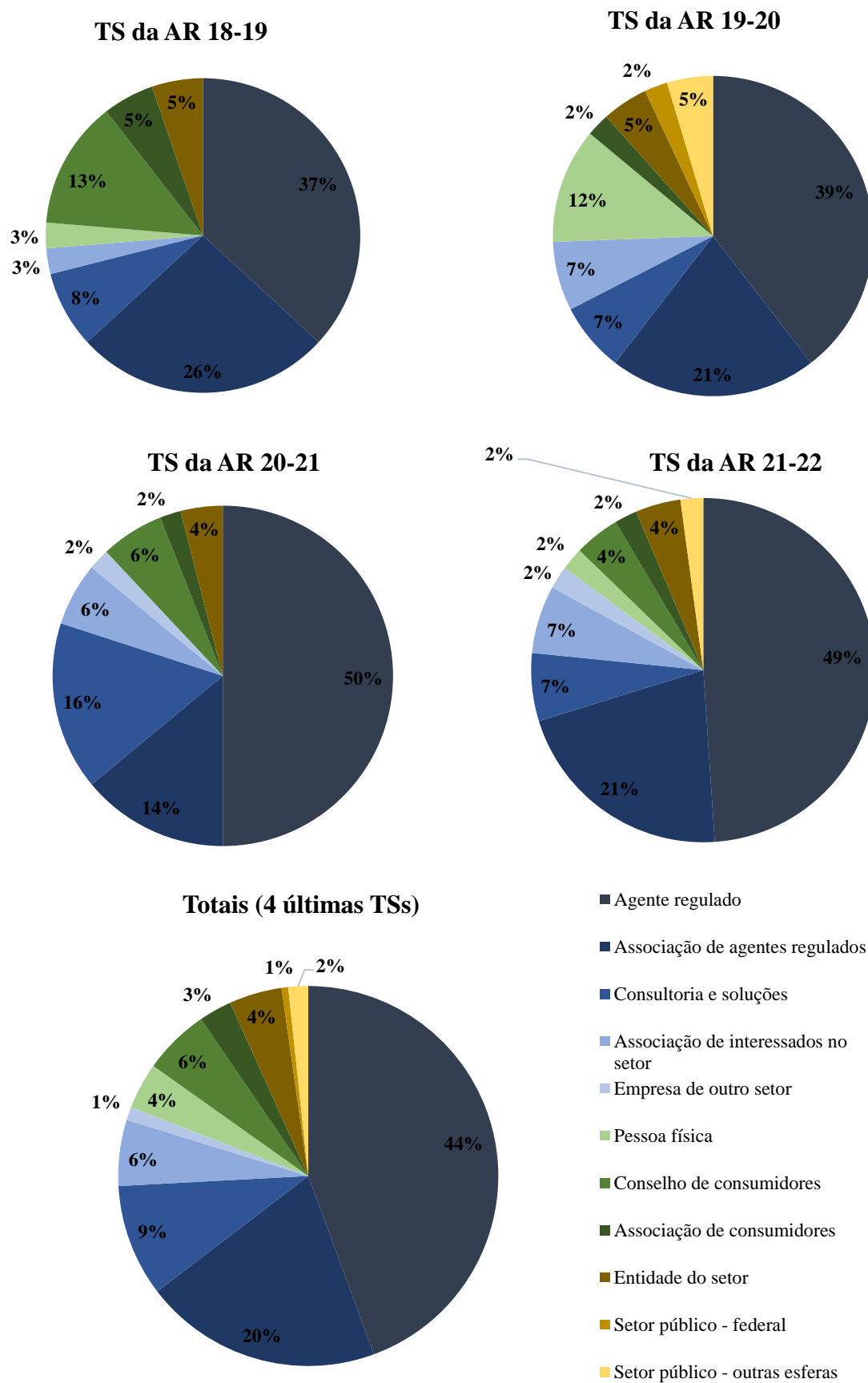


Figura 14 – A tipologia dos participantes da elaboração da Agenda Regulatória da Aneel – construído pela autora



Sobre a importância da Agenda Regulatória, todos que participaram desta pesquisa descreveram a Agenda como um instrumento importante de participação. Além disso, 100% dos entrevistados, representantes das diversas tipologias identificadas e agrupadas, conforme descrito na metodologia, afirmaram que a Agenda contribui para o trabalho que desenvolvem. Algumas das falas que defendem essas ideias são destacadas:

Grupo 1 - Regulados	<p>“A Agenda Regulatória é um instrumento que dá muita previsibilidade, ela é muito importante para dar previsibilidade para o setor (...) nós entendemos que é um instrumento muito importante para o mercado, para os agentes, para o setor.” E6</p> <p>“É um processo muito importante para as empresas, nós levamos muito a sério a Agenda (...) nós vemos como uma grande oportunidade de melhoria do setor e de melhoria da nossa regulamentação a Agenda Regulatória.” E5</p>
Grupo 2 - Empresas	<p>[A Agenda Regulatória] “contribui muito efetivamente, é uma grande oportunidade que a gente tem para colocar as dores que a gente sente aqui no dia-a-dia e a gente sabe que todo ano tem essa atualização, então, no decorrer do ano, a gente vai anotando, ‘oh, isso aqui precisa melhorar’.” E7</p> <p>“Eu acho que contribui (com empresas e consultorias...) se alguém quer estudar uma coisa que vai surgir no mercado, se alguém tá perdido, mas quer entrar no setor, dá uma consultada lá que alguns assuntos vão ser quentes no mercado.” E8</p>
Grupo 3 - Consumidores	<p>“(...) é muito interessante ter uma Agenda sendo atualizada e sendo modificada como ela é constantemente”. E11</p> <p>“(...) ela (a Agenda Regulatória) é muito importante, primeiro porque ela nos ajuda internamente a trabalhar no nosso planejamento.” E9</p> <p>“Primeiro, eu acho que não poderia não existir, porque é uma forma, de fato, de você consultar; ali já é o primeiro processo de escutação da sociedade, né, da sociedade como um todo, mercado.” E10</p>
Grupo 4 – Setor público e entidades do setor	<p>“Contribui, não só para nós, mas para todo o mercado do setor de energia. É onde a Agência emite os atos regulatórios, são os infralegais, por delegação própria (...)” E12</p> <p>“é um instrumento muito relevante, principalmente para o nosso trabalho</p>

	<p>regulatório, mas para a casa toda, todo mundo fica, na época de dar uma revisada, bem atento e até quando tem revisão pra ver se alguma coisa mudou, adiantou e tal (...) ele é útil para alocar recursos, para dar essa previsibilidade de quando a gente vai tratar de cada assunto (...)” E13</p> <p>“(...) acho que contribuí muito, nem é pouco, nem é normal, contribuí bastante para o nosso trabalho e força um pouco também [a gente] a se programar, porque quando a gente leva as demandas para Aneel, a Aneel fala assim, a gente tem uma Agenda, isso vai pro final da fila (...). A gente já se programa. Então é bom para as duas instituições.” E14</p>
--	--

Quadro 5 – A contribuição da Agenda Regulatória, segundo a percepção dos entrevistados – construído pela autora

Sobre a participação, considerando a média das quatro TSs trazida no último gráfico da Figura 14, observa-se um predomínio de agentes regulados, seja por meio da participação direta ou, por meio da representação feita por associações de empresas. Se somados, esses grupos representam mais da metade dos participantes (64%)<sup>51</sup>. A participação dos consumidores, de modo geral, ocorre por meio de entidades representativas, destacando-se, nesse ínterim, os conselhos de consumidores de energia elétrica (6%). Essa participação pode ser considerada baixa, especialmente porque essas organizações representam todas as unidades consumidoras ligadas à concessionária a qual se vinculam – existem 53 conselhos de consumidores no país e, em média, apenas dois conselhos participam a cada TS da Agenda. O setor público aparece de forma modesta, visto que a participação de todas as esferas representa 3%.

Com relação às contribuições propriamente ditas, o número de contribuições vindas dos agentes regulados é ainda mais significativo do que de outros tipos de participantes.

<sup>51</sup> Em 2021, o número de agentes regulados se aproximava de 3.000, conforme consulta realizada em <<https://www.aneel.gov.br/cadastro-de-agentes>>. Acesso em 25.nov.2021.

### Contribuições totais (4 últimas TSs)

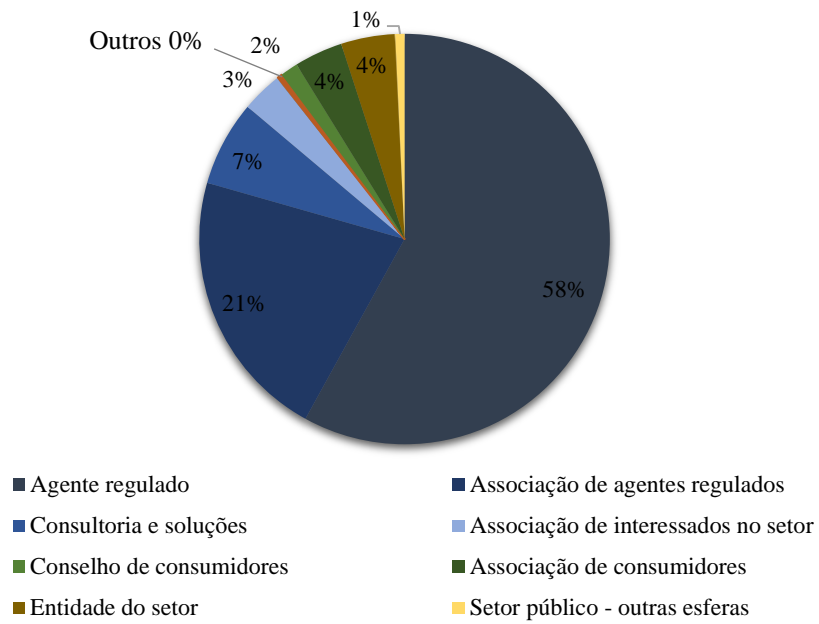


Figura 15 – Representatividade das contribuições recebidas nas últimas Tomadas de Subsídios – construído pela autora

### Número de contribuições ao longo dos anos por tipo de participante

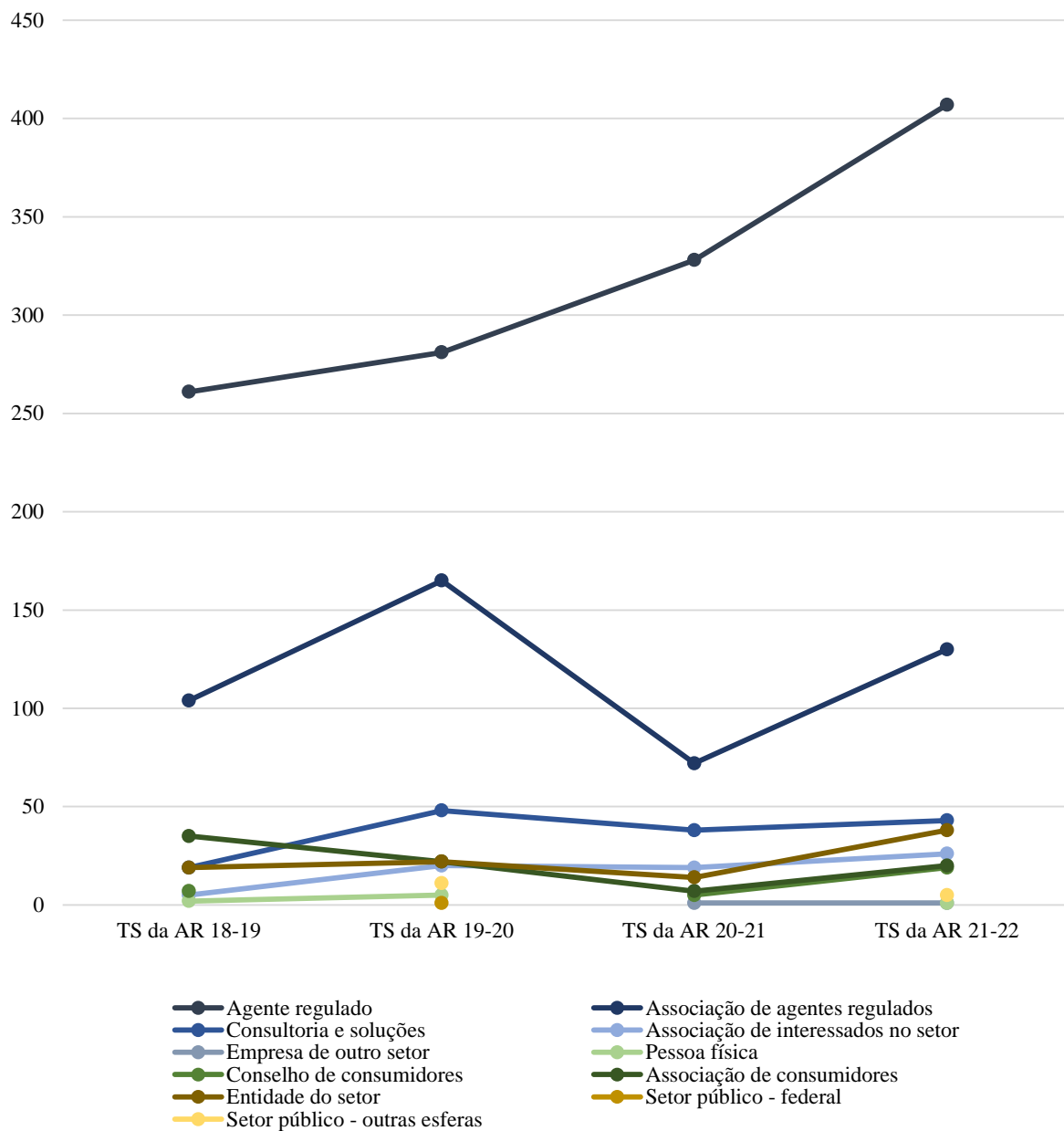


Figura 16 – Número de contribuições ao longo dos anos por tipo de participante – construído pela autora

Com ajuda do gráfico acima, é possível constatar que o aumento no número de contribuições ocorrido nos últimos anos deve-se, especialmente, ao aumento no envio de contribuições por parte de agentes regulados.

Esses números apresentam-se aderentes aos apontamentos de estudiosos dos processos de formação de agenda, que apontam para o envolvimento forte dos grupos econômicos e limitado de grupos sociais, especialmente, se considerada a participação

individual. Nesse contexto, na análise das contribuições, faz-se necessário que os gestores avaliem os interesses materiais dos atores sociais e estatais, em relação a qualquer questão; os contextos institucionais e ideológicos aos quais se vinculam; e o potencial de mudança nas circunstâncias contingentes que formam as discussões, como ensinam Wu et. al, 2014.

Também chama a atenção a não participação nas tomadas de subsídios analisadas da academia ou de grupos de pesquisadores. Esses estudiosos, por vezes, costumam ter soluções prontas para questões entendidas como problemas públicos ou que assim poderiam ser caracterizadas (WU et al., 2014; SECHI, 2010; KINGDON, 1995), potencializando o desenvolvimento do setor. Esse envolvimento é particularmente interessante no caso da formação da Agenda da Aneel, uma vez que essa Agenda já se configura em uma fase de implementação da política regulatória, quando soluções são necessárias e bem-vindas.

Sobre a aceitabilidade das contribuições, observa-se um aumento na aceitação das contribuições:

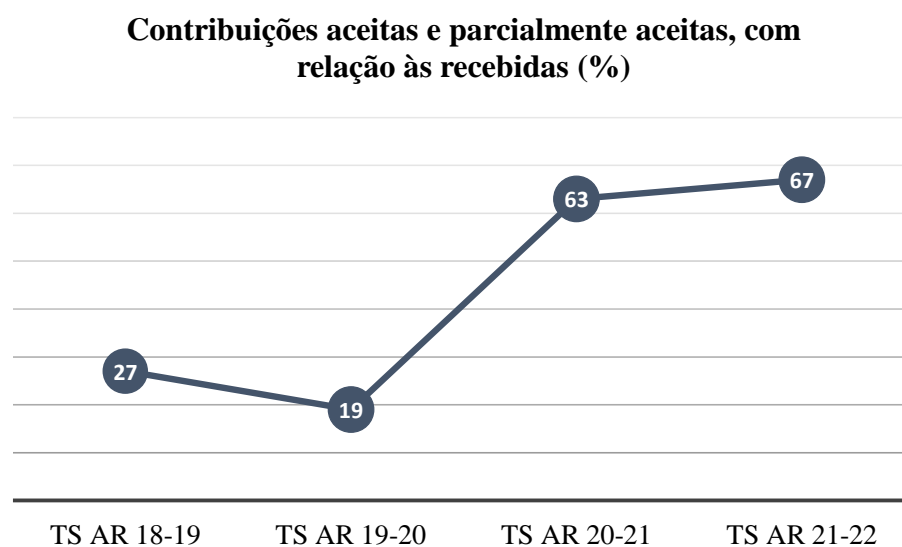


Figura 17 – Contribuições aceitas e parcialmente aceitas, com relação às recebidas (%) – construído pela autora

Nesse sentido, a mudança metodológica ocorrida em 2018 parece ter colaborado. Antes da mudança, uma minuta da Agenda já era submetida à apreciação do público, quando da realização da tomada de subsídios. A partir de 2019, no entanto, uma minuta de Agenda só é criada após as análises das contribuições, sendo apresentada quando da realização da Audiência Pública.

Com relação à percepção dos entrevistados sobre o processo de participação pública para elaboração da Agenda Regulatória, tem-se o seguinte:

<p>Grupo 1 - Regulados</p>	<p>“A gente sempre contribui, sempre que vai para audiência pública, consulta pública, a gente contribui. E, assim, isso eu te afirmo que é uma opinião não só nossa, porque a gente conversa (...). Raramente um item que a gente contribui é acatado, é muito difícil”. E6</p> <p>“(...) você deve ter visto a quantidade de contribuições que nós apresentamos e nós vemos isso como uma oportunidade, né, de nos prepararmos para uma discussão mais técnica, uma discussão mais robusta (...)” E5</p>
<p>Grupo 2 - Empresas</p>	<p>“(...) é algo que a gente sempre acompanha, que participa todos os anos, que é o principal meio formal de colocar as nossas sugestões, mas elas nem sempre são atendidas, mas a gente começa, de certa forma, a trocar ideia e falar ‘olha, isso aqui não tá bom’. Então, sim, é um ótimo instrumento e ele funciona”. E7</p> <p>“(...) mesmo quando a gente dá opinião, volta e meia vocês negam, mas faz parte do processo. Mas, pelo menos, é um processo transparente, tem todas as outras participações, a gente consegue ver no que que as outras empresas se posicionaram, no quê que as pessoas, até mesmo como pessoa física também – sai a lista de contribuições de pessoas físicas. E quando eu comecei a participar, pensei ‘não deve ser transparente’, mas é o contrário. Funciona e é bem transparente.” E8</p>
<p>Grupo 3 - Consumidores</p>	<p>“(...) acho até que, talvez, a gente ainda tá nesse processo, todos os agentes, de entender que a Agenda Regulatória, a tomada de subsídios, é um dos momentos mais importantes. Assim, não adianta você, depois que o ciclo começou, por exemplo, você levantar um tema específico, ‘olha aqui tem um problema, a Agência precisa olhar isso’. Tudo bem, é legítimo, isso deve acontecer, mas é importante nós, como consumidores, a gente precisa ter a disciplina de trabalhar com profundidade no momento da tomada de subsídios, porque é exatamente ali onde a gente consegue contribuir mais.” E9</p> <p>“Então é uma dicotomia. Inclusive né, você precisa participar, é importante que você participe, mas você não entende de tudo para que você realmente participe daquilo ali, isso pode não ter efetividade nesse sentido, mas ainda assim são temas importantes. Considero que alguns deles poderiam ter uma</p>

	<p>contribuição maior dos conselheiros, aqueles especialmente relacionados à qualidade do serviço prestado pelas distribuidoras (...) acho que os conselhos e conselheiros poderiam contribuir, ou ainda mesmo as instituições representativas das diversas classes poderiam participar mais, caso tivessem essa disponibilidade e maior conhecimento” E11</p> <p>“Quando você tem todo esse trabalho e contribui, você vê que aquela prioridade que você elegeu como muito importante, a Aneel fala assim ‘puxa, é mesmo, você chamou bem a atenção pra nós’.” E10</p>
<p>Grupo 4 – Setor público e entidades do setor</p>	<p>“A TS é muito boa, porque ela é sucinta e tem questionamentos, então aqui dá uma liberdade muito grande nas áreas discutirem, levantarem assuntos e não fica engessado numa nota técnica, num AIR” E14</p> <p>“(…) antes poderia ter uma consulta prévia às demais instituições que fazem parte dessa organização do setor. Isso é legal, de repente, ter alguma coisa mais institucional (...). Agora, tem que manter também a questão da independência, a gente também sempre se preocupa com isso, a gente ouve os agentes ou não, mas a gente tem que ter a nossa neutralidade, tem que ter essa nossa decisão mais isenta. Na Aneel, também acho que não muda, a parte de comentar e contactar acho que não impede as suas atribuições” E13</p> <p>“Preferencialmente, que (a consulta a demais instituições do setor) seja numa etapa pré-abertura da audiência, para que o mercado contribua mais, sobre coisas que não foram observadas. Então essa interação entre as instituições eu acho importante, pré, durante e pós, para ajudar até a Agência, às vezes no fechamento, principalmente CCEE, EPE, ONS, né, que, diferentemente dos outros agentes, têm outras responsabilidades setoriais, até para depois facilitar o como fazer.” E12</p>

Quadro 6 – A opinião dos entrevistados sobre o processo de participação – construído pela autora

Como observado, ainda que tenham surgido algumas críticas e que tenham sido apontadas possibilidades de melhorias, os participantes veem o processo de participação como positivo. Entendem o processo como transparente e se entendem como parte do processo, reconhecendo seu papel na construção da Agenda e, conseqüentemente no processo de governança apoiado nesse instrumento: os argumentos apresentados reforçam a

importância da Agenda enquanto instrumento propulsor da participação e do diálogo para a busca de soluções e definição de prioridades e, ainda que requeira ajustes, seu valor se destaca a partir dessas características, que a aproximam de definições mais críticas sobre governança (CAVALCANTE e PIRES, 2018).

Entrevistados do Grupo 3 apontaram, como possíveis causas para a baixa participação de conselhos na TS, a dificuldade técnica, a falta de tempo para aprofundamento nas questões, além dos mitos e preconceitos em torno do assunto: “(...) são temas em alguns momentos muito densos, que eu entendo que nem todos os conselhos de consumidores têm condições de participar e talvez por isso os conselheiros e os conselhos não participem com tanta efetividade (...)” – E11.

Como solução, surgiram ideias como campanhas educativas; consulta a conselhos que não costumam participar, para entender suas necessidades; estímulo para parcerias entre universidades e conselhos, para uma espécie de consultoria.

É possível observar, apesar da maior participação de agentes regulados, que quanto à aceitabilidade das contribuições recebidas, proporcionalmente, as contribuições vindas de entidades do setor, conselhos de consumidores e associações de interessados no setor ganham destaque:

**Contribuições recebidas totais (4 últimas TSs)**

Participante	Recebidas	Aceitas ou parcialmente aceitas	(%)	
Agente regulado	1277	602	47	
Associação de agentes regulados	471	206	44	
Consultoria e soluções	148	53	36	
Associação de interessados no setor	70	34	49	3º
Empresa de outro setor	2	0	0	
Pessoa física	8	0	0	
Conselho de consumidores	31	16	52	2º
Associação de consumidores	84	29	35	
Entidade do setor	93	56	60	1º
Setor público - federal	1	0	0	
Setor público - outras esferas	16	5	31	

Quadro 7 – Contribuições recebidas X contribuições aceitas por tipo de contribuinte – construído pela autora



A análise das contribuições envolve uma série de critérios definidos pela Aneel de caráter técnico e subjetivo, como a relevância de um tema frente a outro. Assim, embora a qualidade dessas escolhas não possa ser avaliada por meio dos dados levantados, é importante ponderar que todas as contribuições recebidas são analisadas e respondidas, mesmo quando não aceitas. O *ranking* de aceitabilidade demonstra que o número de contribuições ou a força econômica dos participantes não é fator preponderante para o aceite das contribuições, ou seja, apesar de os números levantados reforçarem a pressão exercida pelos grupos econômicos, *ranking* de aceitabilidade demonstra, consideradas as limitações dessa pesquisa, a autonomia da Agência frente aos agentes regulados. No entanto, ao se considerar os números de contribuições propriamente ditos, as contribuições aceitas de regulados são consideravelmente maiores, o que reforça a necessidade de estímulo à participação de outros atores e, especialmente, do posicionamento crítico por parte do regulador.

Com relação à participação de entidades do setor, é necessário destacar a participação da CCEE em três das quatro TSs analisadas e do ONS em todas as TSs analisadas – ambas são entidades reguladas pela Aneel. Não foram identificadas a participação da EPE, nem dos principais órgãos corresponsáveis pela governança do setor elétrico nas TSs ou em outras fases do processo de construção da AR, com base na documentação formalizada nos processos. Num espectro mais amplo, entre as entidades federais, houve a participação do Ministério da Fazenda na TS da AR 2018-2019.

Assim, como são poucas as entidades do setor, é natural que nas tomadas de subsídios suas contribuições sejam menores em números do que as vindas de outras tipologias. No entanto, a falta de participação explícita de mais entidades do setor, ainda que por meios diversos, para além da tomada de subsídio, na formulação da Agenda, chama a atenção para uma possível falta de coordenação entre as entidades-chaves, de governo ou não, do setor elétrico.

Nesse sentido, os entrevistados do Grupo 4 defendem o maior envolvimento dos diversos órgãos responsáveis pela “gestão” do setor na Agenda. Argumentam que, embora não seja responsabilidade da Aneel, falta uma agenda de longo prazo para o setor e que seria de grande relevância a Aneel, resguardada sua autonomia e ressalvada as responsabilidades de outras organizações, estimular discussões mais amplas e desenhar uma agenda de longo prazo. Outros documentos, como o Plano Decenal de Expansão de Energia 2030, não foram

considerados pelos entrevistados – possivelmente, no caso do Plano Decenal, por estar mais alinhado a um estudo com projeções de cenários do que a uma agenda com diretrizes, objetivos e responsabilidades.

Sobre as audiências públicas propriamente ditas – que, segundo § 1º, do artigo 10, da Lei 13.848/2019, referem-se a “um instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual é facultada a manifestação oral por quaisquer interessados em sessão pública previamente destinada a debater matéria relevante” – foram introduzidas pela revisão metodológica ocorrida em 2019. Essas são realizadas em um dia específico – já tendo ocorrido no formato presencial (2019), aceitando contribuições por vídeo; e, no formato on-line (2020). Essas têm por objetivo ratificar a minuta de Agenda construída a partir da análise das contribuições recebidas quando da realização da tomada de subsídios ou realizar retificações.

Quanto à participação, observa-se um número menor de contribuições, se comparada esta fase com a fase de TS. Também se pode verificar uma queda no número de contribuições na AP da AR 2021-2022 em relação ao número de contribuições recebidas na AP da Agenda anterior, conforme apresentado a seguir:

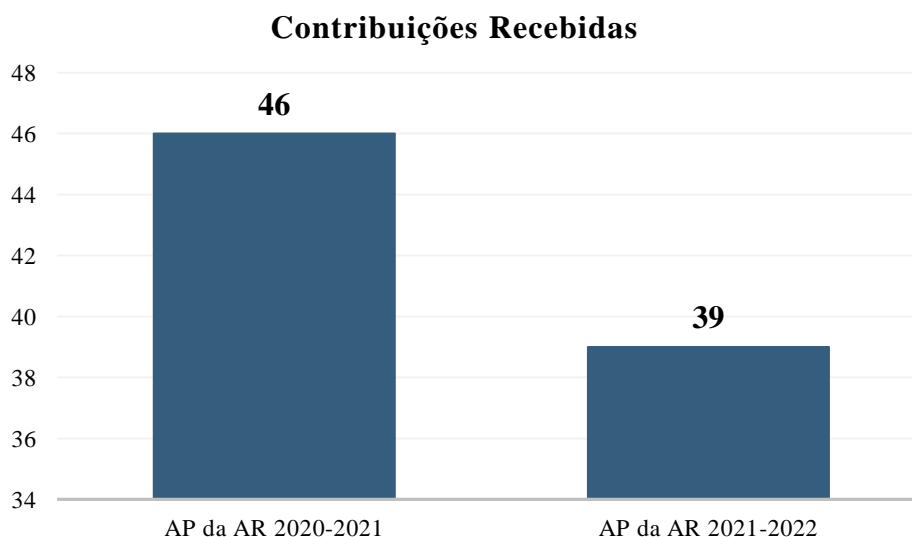


Figura 18 – Contribuições recebidas nas audiências públicas com a implantação da nova metodologia – construído pela autora

Segundo um dos servidores da Aneel, a queda nas contribuições recebidas em 2021, na fase de audiência pública é um sinal positivo para a Agência:

Isso mostra pra gente que a Agenda resultante desse processo de tomada de subsídios tá caminhando no sentido de estar cada vez mais alinhada com as expectativas da sociedade, já que tem um menor número de contribuições na etapa posterior. Então, quanto menos contribuições na Audiência Pública, pra gente é melhor, porque é sinal de que a Agenda está mais alinhada com as expectativas. (Entrevistado 2)

As reuniões da Diretoria da Aneel (ordinárias RPO e extraordinárias – RPE) são transmitidas pela internet e qualquer interessado pode acompanhar. A participação propriamente dita, por meio de sustentação oral, também é permitida a qualquer interessado, mediante inscrição prévia.

Analisando os extratos das reuniões públicas para aprovar as Agendas 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021 e 2021-2022<sup>52</sup>, incluindo os extratos das RPOs das revisões da AR 2020-2021<sup>53</sup>, observa-se que houve sustentação oral de representante da Associação Brasileira de Energia Eólica – Abeeólica na RPO de aprovação da AR 2018-2019; e sustentação oral de representante do Conselho de Consumidores da Energisa Mato Grosso do Sul, na RPO de aprovação da AR 2020-2021.

#### **4.2.2 Execução e principais características**

Conforme apresentado na Figura 11, cada atividade prevista na Agenda tem uma unidade coordenadora. Dessa forma, embora existam aspectos formais básicos a serem seguidos – como os estabelecidos nas Normas de Organização Aneel nº 1 (Resolução Normativa 273, de 10 de julho de 2007), que dispõe sobre “os procedimentos para o funcionamento, a ordem dos trabalhos e os processos decisórios” da Aneel, e nº 40 (Resolução normativa 798, de 12 de dezembro de 2017), que discorre sobre “a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR)” na Agência –, cada unidade coordenadora é responsável pela gestão da execução da atividade regulatória, até a decisão final a respeito do assunto.

Mas, apesar dessa liberdade dos gestores, as unidades coordenadoras devem prestar contas regularmente sobre a execução dessas atividades ao GDG, fazendo o registro das atividades via sistema Sigea<sup>54</sup>, uma vez que a Agenda é acompanhada como iniciativa do

---

<sup>52</sup> Documentos Aneel Sicnet nº 48512.005180/2017-00, 48512.003468/2017-00, 48512.003740/2018-00, 48512.000484/2019-00, 48512.005273/2019-00, 48512.005844/2019-00, 48512.002835/2020-00, 48512.004716/2020-00.

<sup>53</sup> Documentos Aneel Sicnet nº 48512.005118/2020-00, 48512.005946/2020-00.

<sup>54</sup> Sistema utilizado pela Agência para acompanhar o desenvolvimento e resultados do Planejamento Estratégico.

planejamento estratégico da Agência.

Um dos entrevistados externos trouxe, de forma bem espontânea, uma crítica a esse formato de gestão e sua influência desde a construção da Agenda, que afetam a “coerência”, ou seja, a consistência e coordenação dos objetivos (PIERRE e PETERS, 2005):

Eu vejo que a Agenda Regulatória, na maioria das vezes, a Agência recebe todos os tipos de agentes, mas, muitas vezes, os temas são geridos quase que internamente. Então, cada superintendência tem seus temas prioritários ou ficam mesmo num viés mais técnico e se fecha. Mas eu acho que nós temos que olhar para, pelo menos, umas 4 frentes, legislativo, Agenda de governo, Agenda das associações ou entidades do setor, e as próprias da Aneel e então consolidar isso (...) (Entrevistado 12)

Quanto às mudanças na Agenda, até 2018, as unidades da Aneel formalizavam ao GDG, quando da necessidade de alteração de alguma atividade programada. Os memorandos e e-mails eram juntados ao processo que tratava do assunto, para, no início do segundo semestre, após o levantamento de outras possíveis alterações, serem submetidos à audiência pública, para depois ser aprovada a revisão da Agenda Regulatória em execução. Na prática, entretanto, essas revisões não ocorriam ou aconteciam tardiamente, havendo uma adequação da Agenda ao realizado.

Identificada essa limitação, na revisão metodológica ocorrida em 2019, sugeriu-se que a revisão da Agenda passasse a ser feita sem a necessidade de audiência pública. Segundo um dos servidores, a revisão tardia da Agenda acabava gerando um custo para a sociedade, sendo justificável uma revisão mais ágil e sem a realização de audiência ou consulta pública:

Existe um custo de transação muito alto pra isso, existe um outro custo que é extremamente relevante, que é o tempo que a sociedade passa sem saber exatamente o que a gente vai fazer... Então, o que a gente julga mais relevante é: houve um fato de força maior que leva à necessidade de revisão da Agenda, vamos refletir isso logo na Agenda, para que toda a sociedade saiba rapidamente da mudança que houve e possa se adaptar a esse novo cenário. O que acontecia anteriormente é que a Agenda não era revista por conta do processo que isso demandava, do alto custo para fazer essa revisão e aí acabava que o que estava no papel era diferente daquilo que estava acontecendo na vida real e esse é o pior dos mundos pra gente. (Entrevistado 2)

Uma servidora que participou do processo de revisão metodológica pondera:

(...) essa mudança também não impede que a sociedade se manifeste, porque essa decisão é deliberada em reunião pública e, na reunião pública, a pessoa pode fazer uso da palavra, ela pode pedir para se manifestar. Então, foi uma simplificação do processo que a gente ganhou tempo, ganhou uma flexibilidade maior, são assuntos que, muitas vezes, são postos por força maior, são determinados por lei, enfim... (Entrevistado 3)

Assim, atualmente o processo de revisão da Agenda pode ocorrer a qualquer momento, conforme seja identificada a necessidade de revisão. Com relação à opinião dos entrevistados externos à Agência, esses manifestaram concordar com uma revisão mais dinâmica, embora defendam maior compromisso com o planejado:

De repente, alguns temas não são discutidos, porque, exatamente, surgiram outros temas, e é natural isso, então é mais fácil a gente botar menos desafios na quantidade de informação na Agenda, menos temas e fazer aquilo que, de fato, é sagrado, que eu sei que vai ser cumprido naquele período. (Entrevistado 5)

Sobre o modo de identificação de necessidade de mudança na Agenda, relatam os servidores que, embora não haja um processo definido, como acompanham a execução das atividades previstas e todas as decisões da Diretoria, acabam propondo às unidades da Agência a formalização das alterações em nota técnica. As unidades complementam a NT com outras mudanças que entendem que devem ser feitas, para, após, haver a análise e decisão da Diretoria em reunião pública. Nesse sentido, um dos servidores do GDG registra que a “intenção é que esses momentos de revisão sejam com base em fatores que justifiquem essa revisão”.

#### **4.2.2.1 Cumprindo com o combinado - dados e outras informações sobre a execução da Agenda**

Com relação aos dados de execução mais recentes da Agenda, observa-se o seguinte:

Ano	2018	2019	2020
Portaria que define versão final do período determinativo	4.821/2017	5.571/2019	6.171/2019
Atividades da AR com atos previstos no ano (A)	<b>34</b>	<b>36</b>	<b>54</b>
Atividades da AR com atos previstos no ano - pós revisão	<b>24 (PRT 5.571, de 29/1/2019)</b>	<b>Não houve revisão</b>	<b>50 (PRT 6.527, de 13/10/2020)</b>
Atividades da AR com atos deliberados no ano (B)	<b>16</b>	<b>11</b>	<b>16</b>
Resoluções Normativas deliberadas no ano (C)	<b>40</b>	<b>26</b>	<b>43</b>
Indicador de cumprimento da AR [D=B/A]	<b>47,06%</b>	<b>30,56%</b>	<b>29,63%</b>
Indicador de previsibilidade regulatória [E=B/C]	40%	42,31%	37,21%

Quadro 8 - Indicadores de cumprimento e de previsibilidade das Agendas – construído pela autora a partir das Portarias de aprovação das AR e de informações colhidas no site da Aneel

### Atos Previstos X Atos Executados

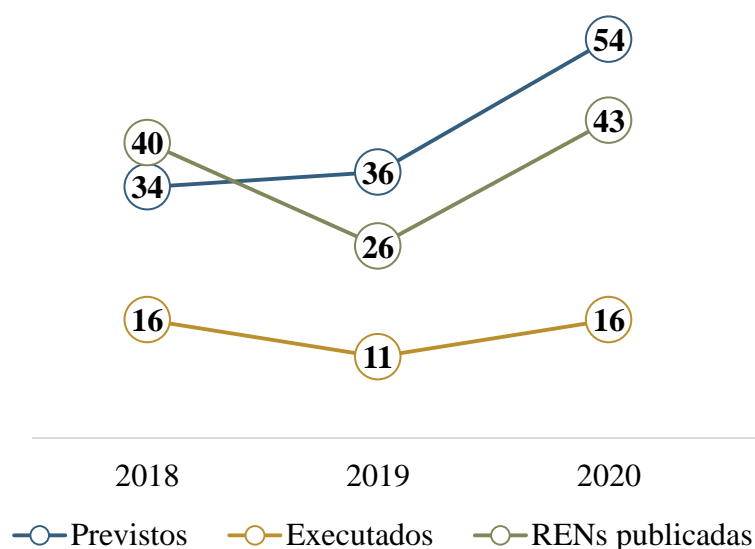


Figura 19 – Atos previstos na Agenda para serem deliberados no ano X atos deliberados com e sem previsão na Agenda – construído pela autora a partir das Portarias de aprovação das AR e de informações colhidas no site da Aneel

A partir das informações constantes no Quadro 7 e no gráfico da Figura 19, verifica-se um aumento no número de atividades previstas nas Agendas Regulatórias. Nesse sentido, destaca-se o aumento de atividades com previsão de deliberação no período determinativo, sendo esse número de 34, para 2018, de 36, para 2019 e de 54, para 2020.

Observa-se ainda, pelo número de Resoluções Normativas publicadas nesses últimos

três anos, uma produção próxima do previsto, visto terem sido publicadas 40 resoluções em 2018, 36, em 2019, e 43 resoluções em 2020. Todavia, a maior parte das resoluções publicadas não constava nas Agendas Regulatórias, afetando os principais princípios que regem o instrumento: a transparência e a previsibilidade regulatória.

Com vistas a melhor verificar essa questão, para a AR 2020-2021, que foi a primeira a seguir a nova metodologia, com revisões mais dinâmicas, apresenta-se um maior detalhamento, considerando a última Portaria de Revisão, de outubro de 2020. Ao analisar essas informações, é necessário, no entanto, considerar que, em 2020, a Agência experienciou uma realidade inédita, em função da pandemia da Covid-19<sup>55</sup>, cujos impactos foram sentidos pelos diversos setores, fazendo com que surgissem novas demandas e prioridades tivessem de ser revistas.

Atividades da AR com atos previstos no ano (A)	<b>54</b>	Atividades da AR com atos previstos no ano pós revisão (G)	<b>50</b>
Atividades da AR com atos deliberados no ano (B)	<b>16</b>	Atividades da AR com atos deliberados no ano, se considerada a revisão (H)	<b>16</b>
Indicador de cumprimento da AR (C=B/A)	<b>29,63%</b>	Indicador de cumprimento da AR pós revisão (I=H/G)	<b>32,00%</b>
Atividades prioritárias com RPO prevista para o período determinativo (D)	<b>27</b>	Atividades prioritárias com RPO prevista para o período determinativo pós revisão (J)	<b>27</b>
Atividades prioritárias deliberadas no período determinativo (E)	<b>6</b>	Atividades prioritárias deliberadas no período determinativo, se considerada a revisão (K)	<b>6</b>
Indicador de cumprimento de atividades prioritárias (F=E/D)	<b>22,22%</b>	Indicador de cumprimento de atividades prioritárias (L=K/J)	<b>22,22%</b>

Quadro 9 - Indicadores de cumprimento da Agenda 2020-2021, considerando revisão e atividades prioritárias – construído pela autora a partir das Portarias de aprovação das AR e de informações colhidas no site da Aneel

<sup>55</sup> Em 11 de março de 2020, o Organização Mundial da Saúde – OMS declarou que a epidemia por Covid-19 representava uma pandemia global, in <<https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>>. Acesso em 23.set.2021.



Figura 20 – Execução de atividades com RPO previstas para 2020 – construído pela autora

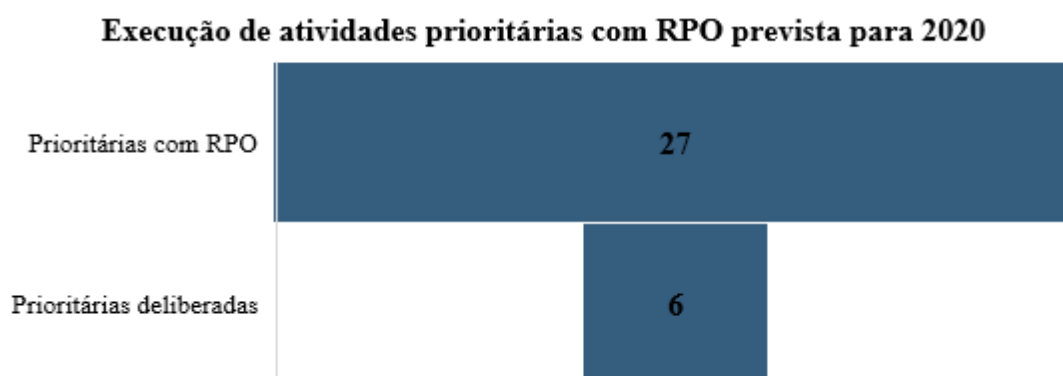


Figura 21 - Execução de atividades prioritárias com RPO previstas para 2020 – construído pela autora

Com relação ao Quadro 8 e às Figuras 20 e 21, cujas imagens buscam ilustrar algumas informações daquele Quadro, pode-se observar que mesmo se for considerada a Portaria de Revisão para o cálculo do indicador, seu resultado ainda indica um baixo cumprimento da Agenda 2020-2021. Além disso, esse indicador fica ainda menor se forem consideradas apenas as atividades prioritárias.

Considerando, especialmente, a nova metodologia, na qual há atividades de caráter prioritário, faz-se importante salientar que, embora esses indicadores sejam voltados para o “cumprimento” e a Aneel utilize outro indicador para aferir a previsibilidade, a execução de atividades prioritárias passa a ser mais significativa para a aferição da previsibilidade, capacidade de planejamento e comprometimento com o que fora “acordado com a sociedade”.

Os números apresentados nos Quadros 7 e 8 apontam, ainda, por meio dos indicadores de previsibilidade e cumprimento, para uma baixa efetividade do instrumento, apesar do processo “robusto” de planejamento. Como a efetividade das políticas públicas e



de seus instrumentos é fundamental para caracterizar a governança (BRASIL, 2018; BANCO MUNDIAL, 2017), os processos de participação e de controles realizados mostram-se com sentido somente se contribuírem para a efetividade das políticas públicas – aqui entendida como a capacidade de resposta, ou de gerar resultados, a partir do atingimento eficaz e eficiente dos objetivos comuns estabelecidos (PIERRE e PETERS, 2005; BRASIL, 2018). Além disso, se os objetivos estabelecidos de forma comum e publicados não podem ser atingidos, a própria transparência e a *accountability* são prejudicadas (PIERRE e PETERS, 2005).

O próximo Quadro e a Figura 22 informam que mesmo atividades que já vinham de Agendas anteriores e que foram classificadas como prioritárias para 2020 não puderam ser deliberadas, conforme a previsão.

Atividades presentes na AR desde 2018 (AR 2018-2019) até 2020 (AR 2020-2021)	28
Atividades presentes na AR desde 2018 (AR 2018-2019) até 2020 (AR 2020-2021) com RPO prevista para 2020	17
Atividades presentes na AR desde 2018 (AR 2018-2019) até 2020 (AR 2020-2021) classificadas como prioritária	13
Atividades presentes na AR desde 2018 (AR 2018-2019) até 2020 (AR 2020-2021) classificadas como prioritária e com RPO prevista para 2020	11
Atividades presentes na AR desde 2018 (AR 2018-2019) até 2020 (AR 2020-2021) classificadas como prioritária e com RPO prevista para 2020 deliberadas	2
Atividades presentes na AR desde 2018 (AR 2018-2019) até 2020 (AR 2020-2021) classificadas como ordinária	8
Atividades presentes na AR desde 2018 (AR 2018-2019) até 2020 (AR 2020-2021) classificadas como indicativa	7

Quadro 10 – Atividades previstas na AR 2020-2021 que constavam nas AR 2018-2019 e 2019-2020 – construído pela autora

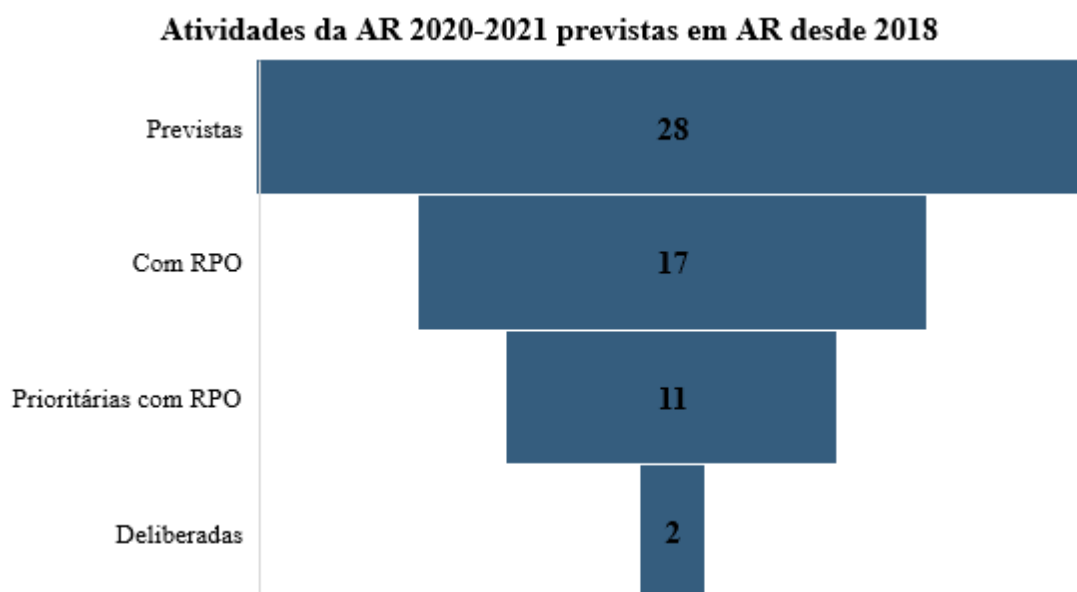


Figura 22 - Atividades previstas na AR 2020-2021 que constavam nas AR 2018-2019 e 2019-2020 deliberadas em 2020 – construído pela autora

Embora o horizonte seja curto, isso denota que apresentar atividades na Agenda por anos seguidos não significa, necessariamente, um estímulo à maturação, para elaboração de um planejamento mais concreto.

Ainda foram identificadas na AR 2020-2021 quatro atividades que estão presentes nas Agendas da Aneel desde a AR 2016-2018. Todas as quatro tinham RPO prevista para 2020, sendo uma delas classificada como atividade prioritária. Dessas quatro, duas foram deliberadas, entre elas, a prioritária.

A respeito da execução da Agenda, os entrevistados, externos à Agência, fizeram as seguintes considerações:

Grupo 1 - Regulados	<p>“Eu entendo que um menor número de assuntos, mas que eles, sejam, de fato, cumpridos, é muito melhor do que botar mais assuntos, e não serem atendidos, entende? Então tem que fazer uma relação esforço <i>versus</i> o que, de fato, é preciso. (...) Então é melhor fazer menos temas, os mais relevantes, mas a Agenda ser cumprida.” E5</p> <p>“A gente acompanha e a gente sente falta de um relatório da Agência falando do que foi cumprido e do que não foi. (...) Mas é uma coisa que a gente sente falta, porque que não foi, uma justificativa, um relatório de acompanhamento. Quer dizer, cada vez que sai uma Agenda Regulatória,</p>
---------------------	---

	<p>“você esquece o que tava, o que que aconteceu na outra.” E6</p>
<p>Grupo 2 - Empresas</p>	<p>“(…) é um norte, não é que vai ser feito realmente, mas, sim, ajuda e ajuda a gente também a cobrar, falar ‘olha, tá lá na Agenda, poxa, você não fez’, né, ‘e aí, quando é que vai pra reunião, quando é que vai ser a consulta pública?’(…)A gente sabe que não funciona, assim, na totalidade, mas em algum momento aquilo vai ter que se resolver.” E7</p>
<p>Grupo 3 - Consumidores</p>	<p>“Eu não posso fazer uma crítica com relação à execução, qualquer que seja, justamente porque a gente não faz esse acompanhamento. Então é um próximo passo tá. (...) Eu confesso que eu não sei se a própria Aneel faz uma análise crítica, se ela é capaz, se ela tem homem-hora para cumprir toda aquela Agenda, fora todos os extras, os conjunturais, as medidas provisórias que aparecem no meio do caminho. Então, assim, eu não sei o processo interno da Aneel, mas a primeira contribuição é: a Aneel faz essa análise, ela vai dar conta de colocar aquilo que ela mesma está propondo? De cumprir aquela Agenda? Se ela faz e ela entende que sim, então deveria fazer parte do nosso processo, que a gente não faz ainda esse acompanhamento.” E9</p> <p>“Acho que por uma sugestão mesmo, valeria esse esforço da Aneel para um compartilhamento, ou um direcionamento melhor, aos conselhos de consumidores, para que nós consigamos, não estou dizendo só nós, como é o nosso Conselho, mas trabalhar de alguma forma temas que são mais afeitos a nossa dedicação, né, que é o foco para o consumidor, seja da minha classe de consumo, seja no geral. (...) A gente também conta com um consultor no Conselho, contratado pelo Conselho, para o entendimento de algum tema mais técnico, então isso também nos ajuda a acompanhar de uma forma mais próxima, vamos dizer assim, algum tema (...)”. E11</p> <p>“(…) eu achei isso (acompanhar a execução da Agenda) difícil. Porque são siglas. Se você não decorar as siglas, você não entende quando você abre, entendeu? Em que ponto que ela tá. ‘Ah, nesse semestre, tava previsto pra acontecer isso, ah não aconteceu’. (...) Por isso que eu disse pra você que quando você clica em cima e ela te remete ao histórico fica melhor (...)”. E10</p>
<p>Grupo 4 -</p>	<p>“A gente sempre acompanha a Agenda, só que ela é estática, ela é um PDF,</p>

Setor público e entidades do setor	então a gente é que passou para uma planilha e a gente vai atualizando, acompanhando o que aconteceu com cada assunto. Tem a revisão anual, mas ao longo dos meses, a gente sabe que atrasou aqui, já concluiu... então, se a Aneel já tivesse esse acompanhamento público, eu sei que eles têm, mas se fosse público ia ser muito mais fácil para a gente.” E14  “Ficam muitos temas pendentes, várias CPs e APs em aberto por muito tempo, essa diligência. Eu sei que tem um rito, mas esse cuidado com todo o processo acho que ele é fundamental e mesmo porque os agentes todos se preparam ou vão contratar uma consultoria para apoiar e tudo, e então fica na expectativa, e não vem. (...) Então, esse cuidado desse cumprimento também por parte da Agência, uma melhor organização por parte do mercado para contribuir com mais eficácia nas audiências e consultas e pro lado da agência abrir no tempo adequado e dar devolutiva também num tempo razoável, respeitado o rito administrativo”. E12
------------------------------------	---

Sobre a execução, os entrevistados manifestaram dificuldade em acompanhá-la, ainda que tenham consciência da importância da participação nesse processo. Aqueles que acompanham, relataram acompanhar mais de perto as atividades cujos temas lhes são afetos. Assim, a execução, no sentido de prestação de contas do executado ou do não feito, seria a etapa menos clara e, conseqüentemente, menos transparente do processo.

Foram apresentadas sugestões para dar mais transparência, como para garantir a sua execução, entre as quais: uma Agenda mais focada, com menos atividades ou com um horizonte maior para as atividades determinativas; para o médio e longo prazo, diretrizes; a diminuição da regulamentação de “micro-temas”, sendo esses considerados nas consultas públicas, mas programados para estudo e deliberação conjunta com outros temas da mesma “família”<sup>56</sup> – com vistas a assegurar, além da previsibilidade, a estabilidade regulatória; uma Agenda dinâmica, que demonstrasse o desenvolvimento das atividades ao longo do ano; um relatório de prestação de contas da Agenda para a sociedade, que ainda não existe.

Por fim, vale registrar que os movimentos da Aneel para aprimorar a Agenda foram reconhecidos pelos entrevistados e bastante elogiados:

(...) acho que ouvir o anseio, isso é muito importante, essa interlocução e, nisso, a

<sup>56</sup> Assuntos similares, complementares ou dependentes.

Aneel tá de parabéns e aprimorou, porque antes não fazia isso e, aí, nesses últimos anos vem fazendo isso e isso é muito legal. (Entrevistado 5 –sobre as discussões conjuntas que subsidiaram a nova metodologia e sobre a consulta à sociedade antes da emissão de minuta da Agenda)

(...) a ideia de você puxar, para fazer um fio lógico, de onde vem aquela decisão, ou aquele estudo, é muito importante, porque ‘puxa, eu me interessei por esse tema agora, mas eu não sei o que foi discutido lá atrás, eu não sei o AIR’, enfim, eu tô falando de uma pessoa como eu que vou lá atrás para entender o que está sendo escrito agora (...) (Entrevistado 10 – sobre o novo formato da Agenda, com o número do processo, o Diretor-Relator)

Tudo sempre cabe aprimoramento. Mas eu tenho que reconhecer que a Aneel é uma Agência das mais transparentes, das mais organizadas nesse aspecto, e desses 2 anos para cá, vem melhorando seu aspecto da Agenda, de colocar, de tentar fazer o cumprimento, indicando se é para discussão, se para elaboração, qual Superintendência está responsável, então acho que está no caminho correto. (Entrevistado 12 – sobre os processos da Aneel, em geral, e a evolução da Agenda)

## **5. Conclusão**

O processo de políticas públicas envolve variados instrumentos. A agenda regulatória das agências reguladoras federais é um “instrumento de planejamento da atividade normativa que conterà o conjunto dos temas prioritários a serem regulamentados pela agência durante sua vigência” (Lei 13.848/2019, art.21). A Aneel foi uma das primeiras Agências a definir uma agenda, antes mesmo dessa ser exigida por Lei e no seu processo de planejamento sempre buscou a participação pública.

A governança pode ser entendida de forma interdisciplinar, relacionando-se às ideias de ordem e desordem, de eficiência e legitimidade, num contexto de produção dentro do Estado e pelo Estado, mas também sem o Estado e além do Estado (LEVI-FAUR, 2012). Para Lascoumes e LeGalès (2006, 2012), os instrumentos não podem ser reduzidos a uma racionalidade técnica pura, sendo indissociáveis dos agentes responsáveis pela sua concepção. Dessa forma, um instrumento pode ser determinante para a governança dos setores afetados pela política em questão e, por isso, precisam ser analisados sob um viés sociopolítico, que os veja como capazes de explicar a relação entre governantes e governados.

Com base nessas informações, essa pesquisa avaliou a contribuição do instrumento

Agenda Regulatória da Aneel para a governança do setor elétrico brasileiro.

Com relação à participação social, esse trabalho identificou a tipologia dos envolvidos no processo de construção da Agenda Regulatória da Aneel, para além da própria Agência, sendo estes os (as): (a) agentes regulados; (b) associações de agentes regulados; (c) consultorias e soluções; (d) associações de interessados no setor; (e) empresas de outro setor; (f) pessoas físicas; (g) conselhos de consumidores; (h) associações de consumidores; (i) entidades do setor – entidades, públicas ou privadas, consideradas essenciais para o setor elétrico, considerando o modelo vigente; o (j) setor público – federal; e o (k) setor público de outras esferas. Também identificou quando e como esses agentes participam do processo: especialmente na fase de formação da Agenda, na tomada de subsídios, por meio do encaminhamento de contribuições a respeito de assuntos (atividades) a serem estudados e regulados. Mas podem também participar em reuniões com grupos focais; nas audiências públicas e nas reuniões públicas da Diretoria, inclusive quando da revisão da Agenda.

Nesse contexto, é possível concluir que há diversos momentos de participação e representantes das mais diversas áreas, o que fortalece o fator governança. Destaca-se, nesse sentido, que os representantes das tipologias entrevistados ressaltaram a importância da Agenda enquanto processo de construção conjunta, para o trabalho que desenvolvem, como um sinalizador para sua organização e todos os interessados no setor elétrico.

Ao analisar a Agenda de forma mais profunda, com base nos quatro pilares de Pierre e Peters (2005) e a partir de todo o conjunto de dados coletados, conclui-se, no entanto, que, embora a Agenda se destaque como um importante instrumento para a governança do setor elétrico, alguns eixos precisam ser aperfeiçoados para que cumpra mais adequadamente com essa função.

Segundo esses pilares, articular um conjunto comum de prioridades seria uma das características mais relevantes para caracterizar um processo como propulsor da governança. Essa qualidade requer que o processo seja mediado por uma instituição legítima. Nesse estudo, a Agenda Regulatória da Aneel apresentou-se como um importante instrumento para a definição de prioridades de cunho regulatório, para o setor elétrico brasileiro. De participação pública, com o envolvimento de representantes de diversos extratos da sociedade e mediada por uma instituição legitimamente reconhecida, o instrumento define quais os temas e atividades são prioritárias para um período de curto prazo.

A articulação entre Estado e sociedade para a definição dessas prioridades mostrou-se bastante avançada, uma vez que todos os interessados são chamados a participar em diversas

fases do processo, sendo as contribuições recebidas, de fato, consideradas, analisadas, respondidas e utilizadas, quando possíveis, no planejamento.

Foi possível observar, na fase de construção, que a participação dos agentes regulados, seja individualmente ou por meio de entidades representativas, representa mais da metade dos participantes da Agenda; já a participação de consumidores, individualmente ou por meio de organizações representativas, bem como de organizações do próprio Estado responsáveis pelo planejamento e gestão do setor elétrico é tímida. Mas, apesar da pressão exercida pelo mercado – entendida, até certo ponto, como “comum”, visto os agentes regulados serem diretamente afetados pelo processo de regulação, bem como pelas condições mais favoráveis das quais dispõem para oferecer contribuições – as sugestões vindas dos setores minoritários ganham destaque entre as contribuições aceitas, demonstrando a autonomia decisória do regulador.

De qualquer forma, a baixa participação de alguns setores aponta para a necessidade de incentivos à participação dos diversos públicos. Entre esses, destacam-se: os consumidores, uma vez que, de um modo geral, ao final, os processos de regulação trarão reflexos para a qualidade dos serviços ou tarifa de energia; a própria academia, que não foi identificada no processo de elaboração da Agenda, mas pode dispor de soluções a problemas que poderiam ser discutidos e, por vezes, nem entram na Agenda; além de outras organizações responsáveis pela gestão do setor, com vistas a fortalecer a Agenda definida frente às instabilidades contextuais e políticas, garantindo maior efetividade ao seu cumprimento. Com relação a esse último grupo, é importante destacar que essa articulação, por vezes, transcende a competência da Agência e, quando existente, não deve ferir a autonomia do regulador. Para estimular ou fortalecer a participação desses grupos, é cogente, no entanto, que esses sejam inseridos nas discussões que visam o aperfeiçoamento do processo da Agenda.

Com relação à necessidade de fortalecer o cumprimento da Agenda Regulatória, a análise dos dados relativos à execução demonstra uma baixa execução da Agenda, prejudicando sua efetividade: em 2018, o indicador de cumprimento demonstrou a execução de aproximadamente 50% do planejado, havendo queda desse indicador nos anos seguintes. A análise desse indicador e demais dados relativos a essa fase de execução afetam os quesitos de coerência e de capacidade de direção, que, segundo Pierre e Peters (2005), dizem respeito, respectivamente, a consistência e coordenação dos objetivos; e à necessidade de atendimento das metas e objetivos acordados.

Ainda quanto à fase de execução, a transparência foi um dos quesitos mais criticados pelos entrevistados externos à Agência. Nesse aspecto, cabe considerar que os documentos oficiais e as entrevistas com servidores apontam que uma das principais funções da Agenda é comunicar a sociedade. Comunicar é um dos eixos básicos do fator governança, mas a dificuldade para se chegar até a informação requerida e a baixa execução frente ao planejado gera incertezas aos agentes, consumidores e entidades do setor. A não demonstração clara da execução também enfraquece o fator *accountability*, defendido por Pierre e Peters (2005), uma vez que esse fator diz respeito à prestação de contas e responsabilização dos gestores.

Lamentavelmente, as deficiências encontradas nas dimensões de “coerência”, “capacidade de direção” e “*accountability*” afetam a primeira dimensão, que é a de “articular um conjunto comum de prioridades”, fazendo com que essa etapa também tenha de ser revista, com vistas a dar cumprimento aos princípios associados às outras três dimensões.

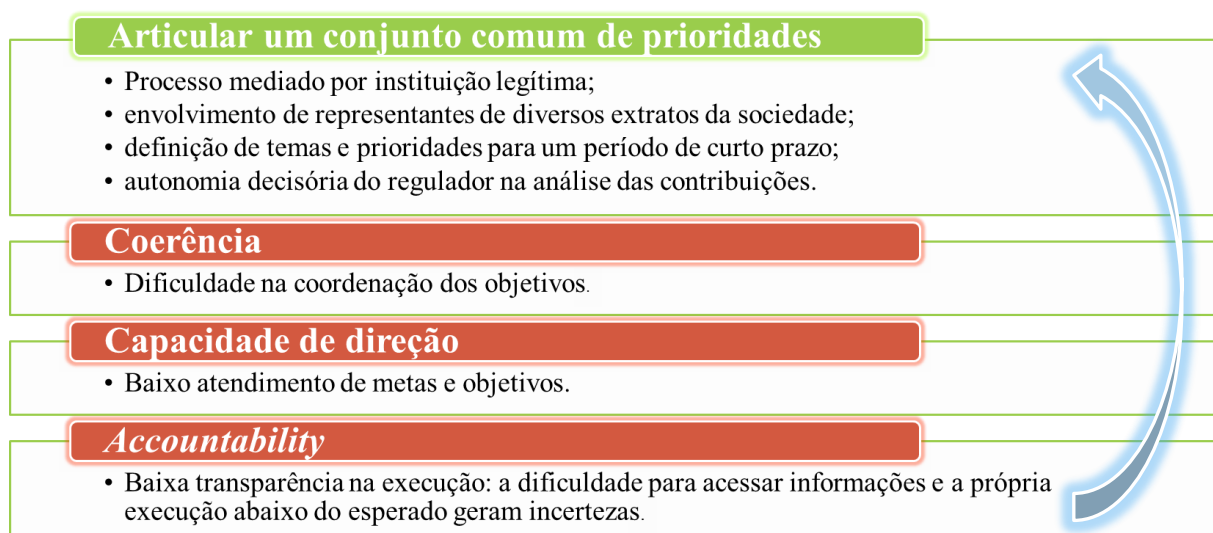


Figura 23 – A Agenda Regulatória da Aneel vista sob as dimensões da governança de Pierre e Peters (2005)

Dessa forma, para o caso em análise, as dimensões da governança de Pierre e Peters (2005) demonstram que, para fazer sentido, essas e, naturalmente, as fases de formação e implementação da Agenda, precisam ser consideradas conjuntamente. Assim, sob a perspectiva apresentada, até mesmo a participação pública – no geral, importante – só faz sentido quando contribui de alguma forma para a construção de políticas mais democráticas e alinhadas com a finalidade pública visada, que, por natureza, deve ser condizente com os princípios administrativos que zelam pelo bem comum.



Destaca-se, nessa perspectiva, que por meio das entrevistas com os atores externos foi possível identificar meios para fortalecer o cumprimento da Agenda e dar mais transparência à sua execução, entre os quais:

- uma Agenda mais focada, com menos atividades ou com um horizonte maior para as atividades determinativas;
- para o médio e longo prazo, diretrizes;
- a diminuição da regulamentação de “micro-temas”, sendo esses considerados nas tomadas de subsídios e audiências públicas, mas programados para estudo e deliberação conjunta com outros temas da mesma “família” – com vistas a assegurar, além da previsibilidade, a estabilidade regulatória;
- uma agenda dinâmica, que demonstre o desenvolvimento das atividades ao longo do ano;
- um relatório de prestação de contas da Agenda para a sociedade, com os resultados da Agenda ou justificas claras e diretas para as mudanças e não realizações.

Dessas sugestões, disponibilizar um relatório de prestação de contas pode ser uma das soluções mais convenientes em um primeiro momento. Embora um relatório não resolva o problema da baixa execução, as análises e críticas dele decorrentes, feitas pela própria Agência, bem como por atores externos, podem facilitar a identificação dos fatores que impedem uma execução mais condizente com o plano realizado, contribuindo para a implementação de melhorias.

Nesse sentido, é válido frisar que:

- a Aneel já vem trabalhando para aperfeiçoar o processo da Agenda Regulatória;
- as últimas mudanças metodológicas relativas à formulação e apresentação da Agenda foram amplamente elogiadas pelos entrevistados externos; e,
- conforme documentos analisados, as mudanças recentes trouxeram mais agilidade ao processo.

Assim, pelas análises decorrentes desta pesquisa, conclui-se que a Agenda Regulatória da Aneel desenvolve uma função que vai muito além da estabelecida pela Lei 13.848/2019, apresentando-se como um instrumento relevante, não só para a Agência, mas para o setor elétrico, o qual se vê carente de uma agenda com uma política clara, com diretrizes e objetivos consolidados – o que dá mais importância e destaque para a Agenda Regulatória da

Aneel. Todavia, e justamente por conta da sua importância, necessita de melhorias para que possa cumprir com maior assertividade suas finalidades de governança.

Sobre as limitações dessa pesquisa, devem ser destacadas aquelas comuns para pesquisas do tipo exploratórias: a carência de estudos anteriores e uma grande quantidade de informações passíveis de serem levantadas e analisadas. Para driblar essas limitações, optou-se por levantar as informações mais aptas a responder a pergunta de pesquisa, deixando para pesquisas futuras a análise de tópicos mais específicos. Nesse âmbito, salienta-se, ainda, que a análise da força dos participantes ficou restrita à verificação do aceite das contribuições, não sendo verificadas quais atividades especificamente tiveram mais força para serem prioritariamente executadas.

Dessa forma, para futuras pesquisas, vislumbra-se a análise de questões mais específicas, especialmente aquelas relacionadas ao estudo dos fatores que afetam a execução da Agenda Regulatória da Aneel, fase que se apresentou como a mais frágil nesse levantamento. Também se sugere análises mais amplas e comparativas, com vistas a aprofundar o conhecimento a respeito da contribuição das agendas regulatórias das diversas agências para a governança dos setores regulados e para a implementação de políticas regulatórias e que, de alguma forma, possam apontar para o aperfeiçoamento dos processos de formação e execução dessas agendas.

## Referências

ALI, Ishrat; SARASVATHY, Saras D. *The friedman vs. freeman controversy – an empirical investigation with early stage ventures*. *Frontiers of Entrepreneurship Research: 2012*, Vol. 32: Iss. 19, Article 12.

ANEEL. **Agenda Regulatória 2016-2018**. Apresentação, de 4.dez.2015. Documento Aneel. Sicnet nº 48576.000069/2016-00. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>. Acesso em: 03.out.2021.

ANEEL. **Agenda Regulatória 2015-2016** - Pós Reunião Técnica da Agenda 2016-2018 - e apresentação, de 26.mar.2016. Documento Aneel Sicnet nº 48576.000140/2016-00. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>. Acesso em: 03.out.2021.

ANEEL. **Agenda Regulatória Indicativa da SRD para o biênio 2011-2012**. Processo Aneel: 48500.004998/2010-97. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>. Acesso em: 03.out.2021.

ANEEL. **Agenda Regulatória 2021-2022**. Processo Aneel: 48500.004786/2020-81. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>. Acesso em: 03.out.2021.

ANEEL. **Agenda Regulatória 2020-2021**. Processo Aneel: 48500.004581/2019-62. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>. Acesso em: 03.out.2021.

ANEEL. **Agenda Regulatória 2020-2021**. Disponível em:< [https://www.aneel.gov.br/agenda-regulatoria-aneel/-/asset\\_publisher/r08W5eILpt4u/content/fasfs/660863?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.aneel.gov.br%2Fagenda-regulatoria-aneel%3Fp\\_p\\_id%3D101\\_INSTANCE\\_r08W5eILpt4u%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26p\\_p\\_col\\_id%3Dcolumn-2%26p\\_p\\_col\\_count%3D5](https://www.aneel.gov.br/agenda-regulatoria-aneel/-/asset_publisher/r08W5eILpt4u/content/fasfs/660863?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.aneel.gov.br%2Fagenda-regulatoria-aneel%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_r08W5eILpt4u%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D5)> Acesso em 20.set.2021

ANEEL. **Agenda Regulatória - Biênio 2019-2020**. Processo Aneel: 48500.003699/2018-92. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>. Acesso em: 03.out.2021.

ANEEL. **Agenda regulatória 2019-2020**. Disponível em:< [https://www.aneel.gov.br/agenda-regulatoria-aneel/-/asset\\_publisher/ZtZANuipCQFP/content/agenda-regulatoria-2019-2020/660863?inheritRedirect=false](https://www.aneel.gov.br/agenda-regulatoria-aneel/-/asset_publisher/ZtZANuipCQFP/content/agenda-regulatoria-2019-2020/660863?inheritRedirect=false)> Acesso em 20.set.2021

ANEEL. **Agenda regulatória 2018-2019**. Disponível em:< [https://www.aneel.gov.br/agenda-regulatoria-aneel/-/asset\\_publisher/yiSkkoNZojPC/content/agenda-regulatoria-2018-2019/660863?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.aneel.gov.br%2Fagenda-regulatoria-aneel%3Fp\\_p\\_id%3D101\\_INSTANCE\\_yiSkkoNZojPC%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26p\\_p\\_col\\_id%3Dcolumn-2%26p\\_p\\_col\\_pos%3D2%26p\\_p\\_col\\_count%3D5](https://www.aneel.gov.br/agenda-regulatoria-aneel/-/asset_publisher/yiSkkoNZojPC/content/agenda-regulatoria-2018-2019/660863?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.aneel.gov.br%2Fagenda-regulatoria-aneel%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_yiSkkoNZojPC%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_pos%3D2%26p_p_col_count%3D5)> Acesso em 24.ago.2020.

ANEEL. **Agenda Regulatória da Aneel para o biênio 2018-2019**. Processo Aneel: 48500.003746/2017-17. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>. Acesso em: 03.out.2021.

ANEEL. **Agenda Regulatória**. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/agenda-regulatoria-aneel>>. Acesso em: 15.jul.2021

ANEEL. **A Missão, a Visão e os Valores da Aneel**. Disponível em: <<https://www.aneel.gov.br/missao-e-visao>>. Acesso em: 01.fev.2021.

ANEEL. **Comissão Técnica de Apoio às Boas Práticas Regulatórias**. Disponível em: <<https://www.aneel.gov.br/comissao-tecnica-air>>. Acesso em 8.mar.2021.

ANEEL. **Conselho de Consumidores de Energia Elétrica**. Disponível em: <<https://www.aneel.gov.br/conselhos-de-consumidores>>. Acesso em: 13.02.2021.

ANEEL. **Consulta Pública da Agenda Regulatória da SRD 2010**. Processo Aneel: 48500.005715/2009-9. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>. Acesso em: 03.out.2021.

ANEEL. **Extrato de Reunião da Diretoria**: 45ª Reunião Pública Ordinária de 2017. Documento Sic nº 48512.005180/2017-00. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>. Acesso em: 03.out.2021.

ANEEL. **Extrato de Reunião da Diretoria**: 32ª Reunião Pública Ordinária de 2017. Documento Sic nº 48512.003468/2017-00. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>. Acesso em: 03.out.2021.

ANEEL. **Extrato de Reunião da Diretoria**: 34ª Reunião Pública Ordinária de 2018. Documento Sic nº 48512.003740/2018-00. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>. Acesso em: 03.out.2021.

ANEEL. **Extrato de Reunião da Diretoria**: 2ª Reunião Pública Ordinária de 2019. Documento Sic nº 48512.000484/2019-00. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>. Acesso em: 03.out.2021.

ANEEL. **Extrato de Reunião da Diretoria**: 41ª Reunião Pública Ordinária de 2019. Documento Sic nº 48512.005273/2019-00. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>. Acesso em: 03.out.2021.

ANEEL. **Extrato de Reunião da Diretoria**: 46ª Reunião Pública Ordinária de 2019. Documento Sic nº 48512.005844/2019-00. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>. Acesso em: 03.out.2021.

ANEEL. **Extrato de Reunião da Diretoria**: 23ª Reunião Pública Ordinária de 2020. Documento Sic nº 48512.002835/2020-00. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>. Acesso em: 03.out.2021.

ANEEL. **Extrato de Reunião da Diretoria:** 38ª Reunião Pública Ordinária de 2020. Documento Sic nº 48512.004716/2020-00. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>. Acesso em: 03.out.2021.

ANEEL. **Extrato de Reunião da Diretoria:** 42ª Reunião Pública Ordinária de 2020. Documento Sic nº 48512.005118/2020-00. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>. Acesso em: 03.out.2021.

ANEEL. **Extrato de Reunião da Diretoria:** 46ª Reunião Pública Ordinária de 2020. Documento Sic nº 48512.005946/2020-00. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>. Acesso em: 03.out.2021.

ANEEL. **Nota Técnica Conjunta 001/2015-** GDG/SCG/SFF/SGT/SMA/SPE/SRD/SRG/SRM/SRT/ANEEL, de 08.jun.2015. Sicnet nº 48576.000404/2015-00. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>. Acesso em: 03.out.2021.

ANEEL. **Nota Técnica Conjunta 11/2017-** GDG/SGR/SRT/SRD/SRM/SGT/SPE/ANEEL, de 25.ago.2019. Sicnet nº 48576.000291/2017-00. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>. Acesso em: 03.out.2021.

ANEEL. **Nota Técnica 13/2019**–GDG-SGT-SPE-SRD-SRG-SRM-SRT/ANEEL, de 13/9/2019. Sicnet nº 48576.000487/2019-00. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>. Acesso em: 03.out.2021.

ANEEL. **Nota Técnica nº 14/2019**–GDG-SGT-SPE-SRD-SRG-SRM-SRT/ANEEL, de 5.nov.2019. Sicnet nº: 48576.000578/2019-00. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>. Acesso em: 03.out.2021.

ANEEL. **Nota Técnica nº 17/2020**–CT-REG-GDG-SCT-SFF-SFG-SGT-SMA-SPE-SRD-SRG-SRM-SRT/ANEEL, de 4.set.2020. Sicnet nº 48576.000227/2020-00. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>. Acesso em: 03.out.2021.

ANEEL. **Nota Técnica nº 21/2020**– CT-REG-GDG-SCT-SFF-SFG-SGE-SGT-SMA-SPE-SRD-SRG-SRM-SRT/ANEEL, de 6/nov/2020. Sicnet nº: 48576.000292/2020-00. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>. Acesso em: 03.out.2021.

ANEEL. **Portaria 1.447, de 12 de janeiro de 2010.** Disponível em: < <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20101447.pdf> >. Acesso em: 4.mai.2021.

ANEEL. **Portaria 1.676, de 18 de janeiro de 2011.** Disponível em: < <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20111676.pdf> >. Acesso em: 4.mai.2021.

ANEEL. **Portaria 2.082, de 31 de janeiro de 2012.** Disponível em: < <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20122082.pdf>>. Acesso em: 4.mai.2021.

ANEEL. **Portaria 2.453, de 11 de dezembro de 2012.** Disponível em: < <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20122453.pdf>>. Acesso em: 4.mai.2021.

ANEEL. **Portaria 2.976, de 11 de dezembro de 2013.** Disponível em: <  
<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20132976.pdf>>. Acesso em: 4.mai.2021.

ANEEL. **Portaria 3.376, de 16 de dezembro de 2014.** Disponível em: <  
<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20143376.pdf>>. Acesso em: 4.mai.2021.

ANEEL. **Portaria 3.604, de 30 de junho de 2015.** Disponível em: <  
<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20153604.pdf>>. Acesso em: 4.mai.2021.

ANEEL. **Portaria 4.036, de 21 de junho de 2016.** Disponível em: <  
<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20164036.pdf>>. Acesso em: 4.mai.2021.

ANEEL. **Portaria 4.630, de 27 de junho de 2017.** Disponível em: <  
<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20174630.pdf>>. Acesso em: 4.mai.2021.

ANEEL. **Portaria 5.092, de 22 de maio de 2018.** Disponível em: <  
<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20185092.pdf>>. Acesso em: 4.mai.2021.

ANEEL. **Portaria 4.821, de 28 de novembro de 2017.** Disponível em: <  
<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20174821.pdf>>. Acesso em: 4.mai.2021.

ANEEL. **Portaria 5.571, de 29 de janeiro de 2019.** Disponível em: <  
<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20195571.pdf>>. Acesso em: 4.mai.2021.

ANEEL. **Portaria 6.171, de 10 de dezembro de 2019.** Disponível em: <  
<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20196171.pdf>>. Acesso em: 4.mai.2021.

ANEEL. **Portaria 6.421, de 30 de junho de 2020.** Disponível em: <  
<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20196171.pdf>>. Acesso em: 4.mai.2021.

ANEEL. **Portaria 6.527, de 13 de outubro de 2020.** Disponível em: <  
<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20206527.pdf>>. Acesso em: 4.mai.2021.

ANEEL. **Portaria 6.606, de 8 de dezembro de 2020.** Disponível em: <  
<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20206606.pdf>>. Acesso em: 4.mai.2021.

ANEEL. **Relatório de Gestão – Aneel. Exercício de 2019.** Disponível em<  
<https://www.aneel.gov.br/documents/653889/14859944/Exerc%C3%ADcio+-+2019/b755a474-25e9-994d-7f00-c8a6ec8d8b86>>. Acesso em: 25.set.2021.

ANEEL. **Resolução Normativa 328, de 12 de agosto de 2004.** Disponível em:  
<<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/rea2004328.pdf>>. Acesso em: 13.fev.2021.

ANEEL. **Aprovação da Agenda Regulatória Indicativa da ANEEL para o biênio 2013-2014. 2012.** Voto do Diretor Relator. Documento Sicnet nº 48512.007580/2012-00. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>. Acesso em: 03.out.2021.

ANEEL. **Resultado da Audiência Pública no 44/2018, com vistas a colher subsídios e informações adicionais para a elaboração da Agenda Regulatória da ANEEL para o biênio 2019-2020 e respectivos ajustes na Agenda Regulatória da ANEEL para o biênio**

**2018-2019.** Voto do Diretor Relator. Documento Sicnet nº 48576.000031/2019-00. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>. Acesso em: 03.out.2021.

**ANEEL. Proposta de abertura de Audiência Pública com vistas a colher subsídios e informações adicionais para o aprimoramento da proposta da Agenda Regulatória 2021/2022 da ANEEL.** Voto do Diretor Relator. Documento Sicnet nº 48510.000737/2020-00. Disponível em: < <https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>. Acesso em: 03.out.2021.

**ANP. Agenda regulatória.** Disponível em: <http://www.anp.gov.br/acoes-e-programas/agenda-regulatoria> Acesso em: 22.out.2020.

**ANTAQ. Agenda regulatória.** Disponível em: < <http://portal.antaq.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/agenda-regulatoria/> > Acesso em: 22.out.2020.

**ANTT. Manual de procedimentos da agenda regulatória** – Brasília: ANTT, 2019. 28p. Disponível em: <[http://governanca.antt.gov.br/AgendaRegulatoria/Documents/Manual%20de%20Procedimentos%20da%20Agenda%20Regulatoria\\_Vers%C3%A3o%20agosto%202019.pdf](http://governanca.antt.gov.br/AgendaRegulatoria/Documents/Manual%20de%20Procedimentos%20da%20Agenda%20Regulatoria_Vers%C3%A3o%20agosto%202019.pdf)> Acesso em: 22.out.2020.

**ANVISA. Agenda regulatória.** Disponível em: < <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/agenda-regulatoria> > Acesso em: 22.out.2020.

ARANHA et al. Direito, Estado e telecomunicações: dos primórdios ao novo modelo regulatório *in: Revista de Direito, Estado e Telecomunicações*, v.1, n.1, Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

BAER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático.** Tradução de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002.

BACHRACHB, P. e BARATZ, M. S. *Two Faces of Power*. American Science Review 56: 947-952. 1962

BISPO, Fabiana C. da S.; GOMES, Ricardo C. **Os papéis dos stakeholders na formulação do Pronatec.** Revista de Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro 52(6):1258-1269, nov. - dez. 2018.

BOUWMA et al. *Policy instruments and modes of governance in environmental policies of the European Union*. Wageningen, 2015. Disponível em: < <https://edepot.wur.nl/373629> >. Acesso em: 22.out.2020.

BRASIL. **Decreto 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2335.HTM](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2335.HTM)> Acesso em: 07.jul.2021.

BRASIL. **Decreto 5.175, de 9 de agosto de 2004.** Constitui o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico - CMSE de que trata o art. 14 da Lei no 10.848, de 15 de março de 2004.

Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5175.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5175.htm)> Acesso em: 05.mai.2021.

BRASIL. **Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm)>. Acesso em: 03.out.2021.

BRASIL. **Guia da política de governança pública.** Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. 86 p. Disponível em:< <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>>. Acesso em: 03.out.2021.

BRASIL. **Lei 8.631, de 4 de março de 1993.** Dispõe sobre a fixação dos níveis das tarifas para o serviço público de energia elétrica, extingue o regime de remuneração garantida e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8631.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8631.htm)>. Acesso em: 05.mai.2021.

BRASIL. **Lei 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: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9427cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9427cons.htm)>. Acesso em: 03.out.2021.

BRASIL. **Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9478.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.478%2C%20DE%206%20DE%20AGOSTO%20DE%201997&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20pol%C3%ADtica%20energ%C3%A9tica,Petr%C3%B3leo%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.478%2C%20DE%206%20DE%20AGOSTO%20DE%201997&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20pol%C3%ADtica%20energ%C3%A9tica,Petr%C3%B3leo%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.>)>. Acesso em: 03.out.2021.

BRASIL. **Lei 9.648, de 27 de maio de 1998.** Altera dispositivos das Leis no 3.890-A, de 25 de abril de 1961, no 8.666, de 21 de junho de 1993, no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no 9.074, de 7 de julho de 1995, no 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9648cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9648cons.htm)> Acesso em: 05.mai.2021

BRASIL. **Lei 9.986, de 18 de julho de 2000.** Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9986.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9986.htm)> Acesso em: 15.jul.2021.

BRASIL. **Lei 10.847, de 15 de março de 2004.** Autoriza a criação da Empresa de Pesquisa Energética – EPE e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.847.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.847.htm)> Acesso em: 03.out.2021.

BRASIL. **Lei 10.848, de 15 de março de 2004.** Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, altera as Leis nºs 5.655, de 20 de maio de 1971, 8.631, de 4 de março de 1993, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.648, de 27 de maio de 1998, 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.438, de 26 de abril de 2002,



e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/110.848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.848.htm)> Acesso em: 05.mai.2021.

BRASIL. **Lei 13.848, de 25 de junho de 2019.** Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/lei/113848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/113848.htm)>. Acesso em: 03.out.2021.

BRASIL. **Resolução Normativa Aneel 451, de 27 de setembro de 2011.** Estabelece as condições gerais para a criação, organização e funcionamento dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica, no âmbito das concessionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2011451.pdf>>. Acesso em: 07.mai.2021.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 03.out.2021.

BRASIL. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública** / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>> . Acesso em: 03.out.2021.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. **O processo de agenda-setting para os estudos das políticas públicas.** RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas. Edição nº 06 – 1º Semestre de 2015.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. **Ferramentas e instrumentos na formulação dos Conselhos Municipais de Saúde no Brasil** in Políticas Públicas e participação social. Org. ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento Almeida; e LAISNER, Regina Claudia. 368 P. Natal: EDUFRN, 2018.

CAMPOS, et al. **Avaliação de agências reguladoras:** uma agenda de desafios para a sociedade brasileira. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: RAP, 34(5):29-46, Set./Out. 2000

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas** in BIB: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais, nº 61, 1º semestre de 2006, pp. 25-52.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas.** Brasília: Enap, 2018.

CAREGNATO, Rita C. A.; MUTTI, Regina. **Pesquisa qualitativa:** análise de discurso versus análise de conteúdo. Texto Contexto Enferm, Florianópolis, 2006 Out-Dez; 15(4): 679-84.

CAVALCANTE, P. **Convergências entre a Governança e o Pós-Nova Gestão Pública** in Boletim de Análise Político-Institucional nº 19. Brasília: Ipea, 2018.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. **Governança pública**: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. *in* Boletim de Análise Político-Institucional nº 19. Brasília: Ipea, 2018.

CCEE. **A CCEE**. Disponível em: <[https://www.ccee.org.br/portal/faces/pages\\_publico/quem-somos/razao-de-ser?\\_adf.ctrl-state=v19eovfqv\\_5&\\_afLoop=248951350492886#!](https://www.ccee.org.br/portal/faces/pages_publico/quem-somos/razao-de-ser?_adf.ctrl-state=v19eovfqv_5&_afLoop=248951350492886#!)>. Acesso em: 13.fev.2021.

CCEE. **Estatuto Social da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE**. Disponível em: <[https://www.ccee.org.br/portal/faces/pages\\_publico/quem-somos/estrutura\\_e\\_pessoas/governanca?\\_afLoop=334641436429731&\\_adf.ctrl-state=xpsqvpyk5\\_1#!%40%40%3F\\_afLoop%3D334641436429731%26\\_adf.ctrl-state%3Dxpsqvpyk5\\_5](https://www.ccee.org.br/portal/faces/pages_publico/quem-somos/estrutura_e_pessoas/governanca?_afLoop=334641436429731&_adf.ctrl-state=xpsqvpyk5_1#!%40%40%3F_afLoop%3D334641436429731%26_adf.ctrl-state%3Dxpsqvpyk5_5)>. Acesso em: 25.set.2021.

CCEE. **Governança**. Disponível em: <[https://www.ccee.org.br/portal/faces/pages\\_publico/quem-somos/estrutura\\_e\\_pessoas/governanca?\\_afLoop=249562121732665&\\_adf.ctrl-state=v19eovfqv\\_74#!%40%40%3F\\_afLoop%3D249562121732665%26\\_adf.ctrl-state%3Dv19eovfqv\\_78](https://www.ccee.org.br/portal/faces/pages_publico/quem-somos/estrutura_e_pessoas/governanca?_afLoop=249562121732665&_adf.ctrl-state=v19eovfqv_74#!%40%40%3F_afLoop%3D249562121732665%26_adf.ctrl-state%3Dv19eovfqv_78)>. Acesso em: 13.fev.2021.

CEER. **European Energy Regulators' Work Programme 2009**. Disponível em: <<https://www.ceer.eu/documents/104400/-/-/e7488d16-84f2-f895-04cb-6b4e35fa2374>> Acesso em: 27.ago.2021.

COBB, Roger W. e ELDER, Charles D. **Participation in American Politics: The dynamics of agenda building**. Allyn and Bancon, Boston, 1972.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **A Garbage Can Model of Organizational Choice** in *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1. (Mar., 1972), pp. 1-25.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Trad. Luciana Oliveira da Rocha. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNHA, Bruno Q. **(Re)Contextualizando a Governança Regulatória**: uma visão sistêmica de problemas de “segunda geração” *in* Boletim de Análise Político-Institucional nº 19. Brasília: Ipea, 2018.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: Participação e Oposição. Prefácio Fernando Limongi; tradução Celso Mauro Paciornik. 1ª. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

EPE. **Estatuto Social da Empresa de Pesquisa Energética – EPE**. Disponível em: <<https://www.epe.gov.br/pt/aceso-a-informacao/institucional>>. Acesso em: 25.set.2021.

EPE. **Quem Somos**. Disponível em: <[www.epe.gov.br/pt/a-epe/quem-somos](http://www.epe.gov.br/pt/a-epe/quem-somos)>. Acesso em 01.fev.2021

EPE. **Relatório Anual Integrado**. Exercício de 2019. Brasília: EPE, 2020. Disponível em: <<https://www.epe.gov.br/sites-pt/aceso-a-informacao/auditorias/processo-de-contas->

[anuais/Contas%20Anuais/Relat%C3%B3rio%20Anual%20Integrado%20com%20ass.pdf](#) .  
Acesso em: 25.set.2021.

EV; GOMES. **Entre a especificidade e a teorização**: a metodologia do estudo de caso. Artigo. Teoria e Sociedade nº 22.2: julho-dezembro, 2014.

\_\_\_\_\_. **UNA-SUS. Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus**. Disponível em: < <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>>. Acesso em: 23.set.2021.

FLICK, Uwe. *An introduction to qualitative research*. Fourth Edition. London: Sage, 2009.

FREITAS, Wesley R. S.; JABBOUR, Charbel J. C. **Utilizando estudo de caso(s) como estratégia de pesquisa qualitativa**: boas práticas e sugestões. Estudo & Debate, v. 18, n.2, p. 7/22, 2011.

FREEMAN, R. E. *Strategic management: a stakeholder approach*: Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1984.

FREEMAN, R. Edward; McVEA, John. *A Stakeholder Approach to Strategic Management*, 2001. SSRN. Disponível em: < [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=263511](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=263511)> Acesso em: 25.09.2021.

FRIEDMAN, A. L.; MILES, S. *Developing stakeholder theory in Journal of management studies*. Vol. 39. Issue 1. January, 2002.

GOMES, R. C.; OSBORNE, S. P.; GUARNIERI, P. **Influências dos stakeholders e desempenho do governo local**: uma revisão sistemática da literatura. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 54(3):448-467, maio - jun. 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. **O Conceito de Governança Aplicado às Políticas de Infraestrutura** in Boletim de Análise Político-Institucional nº 19. Brasília: Ipea, 2018.

HOOD, Christopher. *The tools of government*. Chatham, NJ: Chatham House Pblrs., 1986.

HOWLETT, et al. **Política Pública, seus ciclos e subsistemas**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2013.

HOWLETT, et al. *Thirty years of instrument research: What have we learned and where are we going? Institutional Knowledge at Singapore Management University: 12-2018*.

IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. - São Paulo, SP: IBGC, 2015.

JENSEN, Michael C. *Value Maximization, Stakeholder Theory, and the Corporate Objective Function*. Harvard Business School, 2001.

KINGDON, J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Three Ed. New York: Harper Collins, 2003.

KINGDON, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers in SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Brasília: ENAP.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *Introduction to the special issue of governance in NewGov – New Modes of Governance*. Agosto, 2006. Disponível em: < [http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/DLTFIaD5a\\_Introduction.pdf](http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/DLTFIaD5a_Introduction.pdf)> Acesso em 05.set.2020.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **A ação pública abordada pelos seus instrumentos**. Dossiê: 2012. Disponível em: < <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>> Acesso em: 03.out.2020.

LASSWELL, Harold D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LASSWELL, Harold D. *The Decision Process*. Seven Categories of Functional Analysis, College Park, MD, University of Maryland Press: 1956.

LE GALES, Patrick. *Policy instruments and governance in The SAGE handbook of governance*. Mark Bevir-Chap-10: 2010.

LEVI-FAUR, D. *From “big government” to “big governance”?* in LEVI-FAUR, D. (Ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

LINDBLOM, C.; e WOODHOUSE E. *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall: 1993.

LOWI, Theodore. *Four systems of policy, politics, and choice*. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MARTINS, G. A. **Estudo de caso**: uma estratégia de pesquisa. São Paulo, Atlas, 2006.

MAY, Tim. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. Trad. Carlos Alberto Silveira Netto Soares. 3ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MITCHELL, Ronald K.; AGLE, Bradley R.; WOOD, Donna, J. *Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts*. *Academy of Management Review* 1997, Vol. 22, No. 4, 853-886.

MME. **Relatório de Gestão** - Ministério de Minas e Energia. Exercício de 2019. Brasília: MME, 2020. Disponível em: < <https://www.gov.br/mme/pt-br/acesso-a-informacao/arquivos/auditorias/2019/arquivos-1/relatoriogestaomme-2019.pdf>>. Acesso em: 25.set.2021.

OECD. *The governance of regulators: OECD best practice principles for regulatory policy*. Paris: OCDE, 2014.

OECD. *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Paris: OCDE, 2015.

ONS. **Planejamento Estratégico**. Disponível em: <<http://www.ons.org.br/paginas/sobre-o-ons/governanca/assembleia-geral>>. Acesso em: 01.fev.2021.

PECI, Alketa (Coordenação). **Agenda regulatória na prática**: uma análise das políticas adotadas por agências reguladoras nos últimos 20 anos. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, EBAPE/FGV. Rio de Janeiro, 2018.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

REIS, Lineu Belico dos. **Geração de energia elétrica**: tecnologia, inserção ambiental, planejamento, operação e análise de viabilidade. Barueri: Manole, 2003.

SECHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SHEEDY, Amanda. *Handbook on citizen engagement: beyond consultation*. March, 2008. Disponível em: <[https://ccednet-rcdec.ca/sites/ccednet-rcdec.ca/files/handbook\\_on\\_citizen\\_engagement.pdf](https://ccednet-rcdec.ca/sites/ccednet-rcdec.ca/files/handbook_on_citizen_engagement.pdf)>. Acesso em: 22.out.2020.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Eстера Muskat. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 3ª ed. Florianópolis: UFSC, 2001.

SILVA, Francisco Quadros. **Agências reguladoras**: a sua independência e o Princípio do Estado Democrático. Curitiba: Juruá, 2002.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. **Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos**: um Campo em Construção. In Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 8, n. 14, jun. 2011. Disponível em: <<http://sur.conectas.org/wpcontent/uploads/2017/11/sur14-port-daniel-vazquez-e-domitille-delaplace.pdf>>. Acesso em 23 de setembro de 2018.

WORLD BANK. *Governance and development*. Washington, D.C.: 1992.

WORLD BANK. **Governança e a lei**: visão geral. Relatório de desenvolvimento mundial. Washington, D.C.: 2017.

WU, et al. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. – Brasília: Enap, 2014.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**, 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## APÊNDICE A: O processo de formação da Agenda Regulatória da Aneel

