

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PROCESSOS DE REGULAÇÃO TARIFÁRIA DA ENERGIA ELÉTRICA NO ESTADO DO AMAPÁ ENTRE 2022 E 2023 – UM ESTUDO DE CASO

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para obtenção do grau de Especialista
em Governança e Controle da
Regulação.

Aluno: Jorge Ricardo Muniz Kwasinski
Filho

Orientador: Prof. Dr. Alex Gois Orlandi

Brasília – DF, Maio/2024

1. Introdução

O presente estudo de caso teve por objeto descrever como o desenho institucional dos mecanismos existentes de participação social afetou o acesso dos consumidores cativos (residenciais) do Amapá aos processos regulatórios de estabelecimento de tarifas de energia elétrica daquele ente federativo durante o período 2022-2023.

Por meio da aplicação da metodologia de estudo de caso único, foi possível abordar um universo pesquisado que apresentou características marcantes exploradas no campo acadêmico da regulação: monopólio econômico, assimetria de informação, essencialidade dos serviços públicos, legitimação de políticas públicas via participação social e necessidade de conciliação entre modicidade tarifária e equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias reguladas (Paiva, 2021; De Castro *et al.*, 2017).

Para explicar o fenômeno em curso no Estado do Amapá, o estudo abarcou cinco objetivos intermediários: apropriar-se de conhecimentos básicos acerca do contexto da política pública tarifária nacional (i); conceituar participação social e atuação dos diversos grupos de interesse no processo regulatório (ii); mapear os principais atores e seus discursos no âmbito da regulação tarifária de energia elétrica no Estado do Amapá (iii); identificar as arenas de participação social existentes (iv); e inferir como o acesso dos consumidores foi afetado a partir das características do desenho das instâncias identificadas na etapa anterior (v).

Ante o exposto, julga-se relevante para o setor da regulação iniciativas de pesquisas acadêmicas e descritivas sobre o fenômeno em curso no Amapá, com foco nos mecanismos de participação social relacionados aos processos de regulação tarifária de energia elétrica. Além disso, há potencial para disseminação de conhecimento regulatório no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU), entidade financiadora deste estudo.

2. *Agradecimentos*

O autor agradece ao apoio inestimável da CGU, organização de afiliação do autor e promotora do MBA em Governança e Controle da Regulação junto à Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Ao Professor Dr. Alex Gois Orlandi, na qualidade de orientador deste trabalho e aos professores Gustavo Queiroz, Flávio Saab e Cátia Gontijo os quais durante as etapas preparatórias e intermediárias deste estudo fizeram contribuições e validações metodológicas aos instrumentos de pesquisa utilizados.

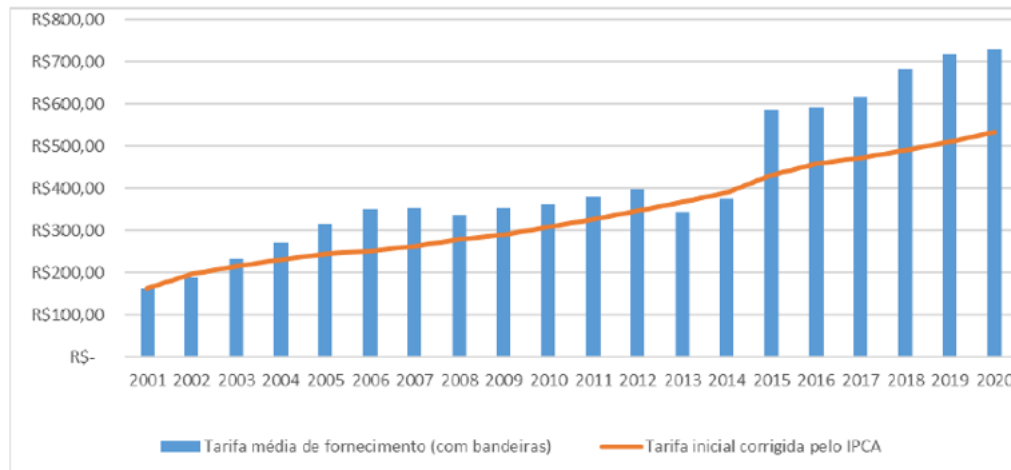
Reserva-se um agradecimento especial à Coordenação dos Cursos de Especialização e MBA da Enap, representada na figura da servidora Rachel Dorneles, que foi fundamental na articulação com instituições-chave participantes dessa pesquisa e durante as disciplinas da formação básica. Agradecimentos extensivos aos demais professores e colegas do curso que forneceram diversos *insights* e compartilharam seus conhecimentos acadêmicos e profissionais ao longo da jornada acadêmica.

Por fim, ressalta-se o papel capital dos representantes de instituições públicas, privadas e movimentos sociais que contribuíram ativamente para os resultados da pesquisa, por meio de sua participação no questionário constante do Apêndice A.

3. *Trabalhos Relacionados ao Caso*

Ao longo dos últimos anos, o setor elétrico nacional vem sendo afetado, dentre outros fatores de risco, por sucessivas crises de escassez hídrica e acontecimentos excepcionais como a pandemia da COVID-19, os quais impactaram os custos de comercialização de energia. Segundo levantamentos conduzidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão nº 1.376/2022, identificou-se um crescimento nominal de 351% no preço médio da energia elétrica para os consumidores do mercado regulado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) entre o período de 2001 a 2020 (Ver gráfico da Figura 1).

Figura 1 – Evolução das tarifas médias de fornecimento de energia elétrica versus valor corrigido monetariamente pelo IPCA ao longo do período 2001 – 2020.



Fonte: TCU (2022, p. 14).

O mesmo Acórdão citado no parágrafo anterior sinalizou uma série de falhas e discontinuidades na formulação das políticas públicas relacionadas ao tema durante o período 2013 - 2021. Os resultados obtidos indicam que o Brasil possui atualmente uma das maiores tarifas no mundo, apesar da produção de baixo custo. A auditoria constatou também a ausência de planejamento e objetivos estratégicos para a política de preços no

setor elétrico, o que tem impactado negativamente as medidas relacionadas à modicidade das tarifas no país (TCU, 2022).

Adentrando aspectos práticos dessa política, destaca-se, de primeiro plano, que a tarifa paga pelo consumidor final representa o “ponto de coleta” das receitas que remuneram os agentes econômicos do setor elétrico. A estrutura da tarifa contabiliza os componentes de custos que vão desde a geração da energia nas hidroelétricas (ou outras fontes), passando pela transmissão dessa energia e sua posterior distribuição, sendo adicionados encargos e tributos federais, estaduais e municipais. A Tabela 1 mostra um exemplo real da composição percentual para um consumidor residencial do município de Macapá/AP – com destaque para os custos específicos da parcela de distribuição, responsáveis por aproximadamente 20% da despesa deste consumidor.

Tabela 1 - Composição percentual da fatura de energia elétrica de consumidor residencial em Macapá/AP – período de competência: outubro de 2023

Componente	Percentual aproximado
ICMS	17,24%
PIS/COFINS	6,45%
Encargos	15,74%
Transmissão	3,27%
Geração	34,42%
Distribuição	19,84%
Contribuição de Iluminação Pública Municipal (COSIP)	3,05%
TOTAL	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de fatura emitida pela Companhia de Eletricidade do Amapá (CEA - Equatorial) (2023).

Sobre a questão existe certa subjetividade no conceito de “preço justo”, conceito esse que leva em consideração apenas o lado da demanda (ou dos consumidores), ao passo que, na verdade, os preços costumam ser definidos pelo lado da oferta ou dos produtores (De Castro *et al.* 2017). destaca a existência. Esses custos, no caso específico do setor elétrico, são muito influenciados por dispêndios locais relacionados a características técnicas econômicas e políticas públicas relacionadas ao setor, tais como: recursos naturais existentes, padrão de consumo local, renda per capita, políticas ambientais e tributárias. Fatos esses que implicam numa modelagem específica por parte da ANEEL para cada contrato de concessão de distribuição de energia elétrica no Brasil (De Castro *et al.* 2017).

Atualmente, o desenho estrutural de rateio dos custos dos encargos do setor elétrico vem sendo criticado por atores políticos das regiões Norte e Nordeste (Câmara dos Deputados, 2023). Um dos pontos críticos seria a modelagem de encargos como a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) instituída pela Lei Federal 10.438/2002, que tinha por objetivo originalmente destinar recursos em prol da universalização do acesso à energia elétrica, mas vem crescendo muito acima da inflação nos últimos anos e penalizando os estados com menor densidade demográfica e baixa renda média per capita. A título de exemplo da ordem de grandeza envolvendo a CDE, estima-se que dos 230 bilhões arrecadados no setor elétrico no último ano, 32 bilhões teriam sido revertidos a essa rubrica. (Câmara dos Deputados, 2023a)

Debruçando-se sobre o assunto, o TCU recomendou ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) que implementasse diretrizes, objetivos claros e definidos para a política tarifária do setor elétrico. Em igual medida, o CNPE também deve buscar ponderar o impacto macroeconômico e social do valor das tarifas, de maneira harmônica a outros princípios regulatórios (TCU, 2022). Porém, pouco se falou em como ponderar impactos socioeconômicos via mecanismos de participação social – um dos grandes desafios dos reguladores no atual momento.

Aproximando-se do tema controle social, De Castro *et al.* (2017) enfatiza a existência de uma dificuldade estrutural para a compreensão do público em geral. Essas assimetrias informacionais são ainda mais ampliadas no contexto amapaense, em virtude de um processo recente de privatização, vulnerabilidades sociais e contexto histórico de isolamento geográfico vivenciados naquele ente da federação (Porto *et al.*, 2021).

O TCU também teceu algumas menções relacionadas ao tema da participação social em processos regulatórios fazendo recomendações à ANEEL, no tocante a conferir publicidade às análises de impactos futuros ao consumidor e nos atos administrativos que resultarem em postergação de reajustes, os chamados “diferimentos” (TCU, 2022).

Introduzidas as questões iniciais da questão tarifária no País, passa-se à análise de questões contemporâneas por que passa o complexo cenário regulatório de energia elétrico brasileiro. Nesse contexto, um dos princípios norteadores de uma agenda regulatória moderna seria a necessidade de avaliação de como são implementadas as políticas públicas de proteção dos consumidores vulneráveis - dado que energia elétrica é, inequivocamente, um serviço relevante e essencial no mundo (Paiva, 2021).

Em linha com essa constatação, Silva (2012) destaca o papel estratégico das agências reguladoras no contexto da reforma do estado brasileiro do início da década de 1990, onde, num intervalo de pouco mais de dez anos, implementou-se um dos maiores programas de desestatização do mundo no setor elétrico. Nessa linha de pensamento, o autor também chama atenção para peculiaridades institucionais desses atores ao reunir num só órgão, livre de obrigação direta com qualquer instituição política, as atividades associadas aos três poderes do Estado: Executivo, Legislativo e Judiciário (Silva, 2012). Por reunir essas características consideradas tão importantes, surge a necessidade de legitimação das decisões das agências reguladoras, uma vez que não são controladas por representantes eleitos (agentes políticos), sendo necessário implementar canais ou estruturas capazes de garantir a participação social, conforme observa Silva (2012).

Aprofundando o debate sobre participação social, Fung e Kennedy (2006) propõem o modelo de “Cubo da Democracia”, que contém como eixos três dimensões consideradas fundamentais para legitimar as ações de governo: Quem participa das decisões; como as decisões são tomadas; e como a decisão é incorporada na política pública (efetividade). Por sua vez, esses eixos são desdobrados em escalas graduadas que destacam o grau de representatividade direta para determinados canais ou arenas de participação social (Quadro 1). Este modelo teórico foi operacionalizado no contexto da pesquisa, conforme apontamentos constantes da seção 4.

Quadro - 1: Componentes das Dimensões da Participação Social do Cubo da Democracia.

Dimensão I: Quem participa? (D1)	Dimensão II: Como são tomadas as decisões? (D2)	Dimensão III: Como a decisão é incorporada na política pública? (D3)
1. Autosseleção; 2. Recrutamento Seletivo; 3. Seleção Aleatória; 4. Representantes Dedicados; 5. Stakeholders Profissionais; 6. Políticos profissionais; 7. Peritos; e 8. Esfera pública difusa.	1. Espectador; 2. Expressão de Preferências; 3. Desenvolvimento de Preferências; 4. Agregação e Barganha; 5. Deliberação e Negociação; 6. Expertise Técnica	1. Educação Individual; 2. Comunicação Persuasiva; 3. Consultivo/Recomendações; 4. Cogovernança; 5. Autoridade Direta

Fonte: Adaptado de Fung e Kennedy (2006).

Na lógica desenvolvida por Fung e Kennedy (2006), a seleção dos participantes pode ocorrer da forma mais aberta possível, na forma de “autosseleção” na qual qualquer cidadão pode inscrever-se para participar (audiências e consultas públicas), até formatos mais fechados, como os representantes dedicados, exemplificados na figura de conselheiros não remunerados, à exemplo do Conselho de Consumidores de Energia Elétrica do Amapá (CONCEAP). A representação também pode se dar por servidores

públicos especializados, tais como os especialistas em regulação das agências reguladoras, peritos ou por mandatários eleitos como os agentes políticos.

Na segunda dimensão, os mesmos autores detalham que os participantes desses múltiplos fóruns podem assumir a postura de mero espectadores, apenas tomando ciência do que foi decidido; podem expressar suas preferências/opiniões; desenvolvê-las com o apoio de especialistas na matéria; existindo formatos onde efetivamente poderiam tomar a decisão por consenso, ou via barganha e agregação (conjunção de diferentes opiniões). Também pode ocorrer a decisão por peritos no tema, quase sem participação popular, que seria o caso da modalidade “Expertise Técnica”, modo que se aproxima de alguns processos analisados nesta pesquisa, os quais demandam conhecimentos especializados, tais como os procedimentos de reajuste anual de tarifa conduzidos pela ANEEL.

Por fim, na terceira dimensão do cubo, Fung e Kennedy (2006) propõem cinco níveis de grau de influência nas decisões emitidas nos fóruns de política pública: Educação Individual; Comunicação Persuasiva; Consultivo/Recomendações; Cogovernança; e Autoridade Direta. No primeiro grau, o cidadão apenas informa-se sobre a política, o que poderá contribuir para o seu melhor entendimento e execução, como por exemplo: campanhas de uso consciente da energia elétrica e o combate às ligações irregulares ou “gatos”.

A partir do segundo nível, o foco passa a ser influenciar os tomadores de decisão a partir de linguagem persuasiva ou pela emissão de recomendações, porém sem poder decisório direto, a exemplo do que ocorre em audiências públicas convencionais. Nas esferas de Cogovernança e autoridade direta, reconhece-se uma efetividade maior nas decisões tomadas nas instâncias de participação social que passam a influenciar diretamente ou dividir competências sobre as decisões sobre determinada ação de governo.

Ramalho e Rodrigo (2022), ao dissertarem sobre participação social no contexto regulatório, enfatizam a necessidade de os reguladores conhecerem os interesses e

motivações das partes interessadas em determinada ação regulatória, de forma a melhor calibrar o resultado de suas regulações, uma vez que o processo de tomada de decisão regulatória seria afetado pelo conflito de interesses entre grupos de pressão, agentes políticos e demandas societais.

Na seara da teoria do interesse público, Lima e Fonseca (2021) apresentam uma abordagem em que os reguladores se comportam como maximizadores do bem-estar social. Um exemplo clássico citado pelos autores é o caso do monopólio do setor de energia elétrica, no qual esses agentes naturalmente estariam inclinados a defender os consumidores contra interesses “individualistas” dos agentes privados. Essa abordagem é posta em oposição na teoria alternativa da captura, na qual a regulação seria interpretada como uma relação de mercado, onde políticos e reguladores ofertam serviços a grupos de interesses organizados, que a “capturam” com mais eficiência, dado que os consumidores tenderiam a ser mais difusos e institucionalmente desorganizados.

Ainda sobre a teoria da captura, De Lima e Da Fonseca (2021, p. 626) enfatizam que, apesar da ampla aplicação desta abordagem sobre a atuação das agências reguladoras, a “[...]forma como o conceito é operacionalizado em trabalhos empíricos ainda permanece um campo aberto a debate.”. Cita ainda que outros atores como Carpenter e Moss (2013) fizeram contribuições ao trabalho de Stiegler (precursor da teoria) no sentido de que seriam necessárias três condições essenciais para evidenciar processos de captura:

1. apresentar um modelo “falsificável” de interesse público; 2. demonstrar uma mudança política em detrimento do interesse público e em favor de algum setor específico; e 3. demonstrar intenção e ação suficiente do setor para justificar a relação causal. (De Lima e Da Fonseca, 2021, p. 626)

O modelo empírico de testagem de captura preconizado por Carpenter e Moss (2013) foi implementado de forma adaptada no contexto deste estudo de caso e desenvolvido em maiores detalhes nas seções 4 e 5.

Nesse contexto, em especial no caso brasileiro, torna-se de especial interesse considerar o papel do controle social sobre os mecanismos de tomada de decisão pelos reguladores. Os autores Saab, Almeida Midlej e Silva (2021) destacam a relevância das regras do jogo, no âmbito da teoria da agência (ou agente – principal), para prevenir conflitos de interesse. No caso das hipóteses desenvolvidas nesta pesquisa (conforme seção 4), tornou-se crucial aferir como as instituições públicas atuaram no campo regulatório por meio de mecanismos mútuos de controle, em prol dos interesses do “principal”, ou seja, dos consumidores de energia elétrica do Amapá.

Aprofundando os conceitos de mecanismos de controle entre instituições, Garcia Cabral, Sarai e Rodrigues Iwakura (2021) discorrem sobre o conceito de “*accountability*” horizontal, no qual o controle horizontal, aquele que ocorre entre os poderes da República, seria constituído por órgãos ou entidades. Essas instituições, dotadas legalmente com certa autonomia funcional, exerceriam o controle de seus “pares”, ou seja, dentro do próprio Estado, de forma independente. São exemplos: o papel do Ministério Público, atuação fiscalizatória do poder legislativo sobre o executivo, decisões do judiciário e os tribunais de contas.

Discorrendo sobre as particularidades do Estado do Amapá, verifica-se que a referida unidade da federação, segundo dados da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), possui uma das menores densidades demográficas de habitantes por km² (5,15) e a penúltima posição no ranking de população dentre os estados brasileiros. Também possui um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) igual a 0,688, ocupando a 25^a posição em comparação aos seus pares (IBGE, 2022). Por outro lado, segundo o Anuário da Energia Elétrica do Brasil de 2022, o estado possui um consumo médio anual per capita de apenas 1.250 kWh/hab - nível de consumo que apenas supera o estado do Piauí. Os níveis médios de perda de energia na região norte são considerados altos: 25,9% contra 17,2% na média nacional (EPE, 2022).

Em retrospectivas sobre o desenvolvimento da energia elétrica no Estado do Amapá, destaca-se que, apesar do potencial para geração hidroelétrica na região, seu

desenvolvimento deu-se de forma lenta e gradual, a partir de 1947 até 1976, dados os desafios logísticos locais (Jadson, *et al.*, 2021; Viana, 2017). A partir do término da construção da primeira usina hidroelétrica (UHE) de vulto na região, nos anos setenta, (UHE Coaracy Nunes), e até meados de 2012, foram construídas outras usinas termoeletricas para reforçar o suprimento energético da região. Viana (2017, p. 73) descreve esse processo histórico como: “[...] uma sucessão de longos períodos de estagnação, abalizado por certos crescimentos significativos, mas em seguida, neutralizados por uma demanda contida, sem perspectiva de avanços.”

A fase mais recente de expansão do setor elétrico no estado inaugurou-se a partir da construção de novos empreendimentos hidroelétricos no Amapá (2012 – 2021), capitaneados por conglomerados privados, atraídos por projetos estruturantes de infraestrutura que promoveram a conexão daquela unidade da federação ao sistema interligado nacional em 2015. A partir desse novo marco, o estado torna-se um “exportador de energia”, por meio da implantação de três novas unidades geradoras (Jadson *et al.*, 2021).

Em paralelo a essa alteração no cenário de geração/produção de energia, assistiu-se a uma acentuada degradação da capacidade técnica e operacional da então concessionária estadual responsável pelo serviço público de distribuição de energia elétrica local. Segundo dados apresentados durante a Audiência Pública de Desestatização da CEA, acumularam-se dívidas no montante de 2,3 bilhões de reais durante o período 1990 – 2020, montante esse que representaria um terço do orçamento público anual do Amapá em 2021 – uma cifra considerada impagável pela gestão da época (BNDES, 2021).

Como reflexo dessa situação, a ANEEL, ainda em 2007, recomendou a não renovação da concessão pública da CEA, determinando medidas gravosas, como o congelamento de tarifas até o saneamento das pendências técnicas e financeiras da

companhia. Diversas administrações estaduais tentaram junto à entidade reguladora e ao Ministério de Minas e Energia (MME) processos de reversão da caducidade da concessão, bem como propostas alternativas de saneamento da empresa, via, por exemplo, a obtenção de empréstimos públicos ou a assunção da CEA pela Eletrobrás, todas, porém, sem sucesso (ANEEL, 2012).

Isso posto, com a publicação da Portaria MME nº 442, de 23 de agosto de 2016, estabeleceu-se que os serviços públicos de fornecimento de energia no Amapá seriam prestados a título precário, até a realização de novo contrato de concessão (MME, 2016). A partir da designação formal da empresa em 2016, decidiu-se, por meio da Lei Estadual nº 2.166/2017, autorizar a União a licitar as ações da Companhia de Eletricidade do Amapá, no âmbito do Programa Nacional de Desestatização, sob a coordenação do BNDES (AMAPÁ, 2017).

Durante o período que precedeu a desestatização da CEA, o estado, mais precisamente em novembro de 2020, durante a pandemia da COVID-19, foi atingido por um apagão elétrico devido a uma falha na subestação Macapá. A crise durou três semanas e interrompeu o fornecimento de energia elétrica em 13 das 16 cidades, sendo considerado o maior incidente do tipo no Brasil. Tal experiência é considerada um grande trauma regional, citado com frequência nos discursos regionais (Jadson *et al.*, 2021).

O processo de privatização foi concluído em junho de 2021, tendo sido selecionado, por meio do Edital de Leilão BNDES nº 01/2021 - CEA, o grupo empresarial CEA – Equatorial, o qual assinou contrato de concessão em 21/11/2021, sob fiscalização direta da ANEEL. Em outra ponta, ainda no mês de outubro de 2021, foi iniciado, de ofício, na ANEEL o processo administrativo nº 48500.004895/2021-80

de Reajuste Tarifário Anual (RTA) da concessão da CEA, relativo ao ano de 2022. (ANEEL, 2021a).

Tal procedimento, que ocorre anualmente, em breve síntese, constitui-se com o objetivo de preservar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, por meio de processo simplificado, no qual são garantidas compensações básicas à empresa pelas cobranças de parcelas chamadas de A e B. Na componente A, conforme definição da Resolução Normativa (REN) nº 1.003/2021- Procedimentos de Regulação Tarifária (PRORET), estão previstas despesas relacionadas às atividades de transmissão e geração de energia elétrica, bem como encargos ou tributos do setor elétrico (ANEEL, 2022a). Já na parcela B estão previstos custos diretamente relacionados à prestação do serviço de distribuição elétrica pelas concessionárias (ANEEL, 2022a).

Sob o ponto de vista normativo, verificou-se que, durante o período compreendido entre dezembro 2021 e fevereiro de 2022, a ANEEL publicou as REN nº 963/2021 (REN 961/2021) e nº 1.003/2022 (REN 1.003/2022) que versam respectivamente sobre: condições gerais de funcionamento dos Conselhos de Consumidores de energia elétrica junto às distribuidoras; e procedimentos de regulação tarifária, os quais disciplinam os ritos ou etapas necessárias para a realização de reajustes anuais, revisões tarifárias periódicas ou extraordinárias (ANEEL 2021b; 2022a). Mais adiante, em 15/06/2022, o TCU publica o já citado Acórdão Plenário nº 1.376/2022, , no qual o órgão faz recomendações aos principais atores do setor elétrico no sentido de aprimorar a política pública tarifária (TCU, 2022).

Simultaneamente, ao desenrolar do reajuste de 2022, a empresa concessionária, com base em prerrogativa prevista no respectivo Contrato de Concessão ANEEL 01/2021, solicitou formalmente o pedido de Revisão Tarifária Extraordinária 2023 (RTE

2023), autuado na ANEEL sobre o nº 48500.006872/2022-91 em 10/08/2022 (ANEEL, 2022b). Apesar do termo “extraordinário”, trata-se de um mecanismo de incentivo à sustentabilidade econômica de concessões, incluído como cláusula padrão de contratos resultante da Audiência Pública ANEEL nº 94/2016. Nesse contexto, para os contratos recentes, a pedido das distribuidoras, pode ocorrer uma RTE, entre a data de assinatura do contrato e a primeira revisão tarifária ordinária subsequente (ANEEL, 2022b).

Entende-se como revisão tarifária os ajustes realizados em períodos pré-determinados no contrato com o objetivo de assegurar o equilíbrio econômico-financeiro da concessão. Nesse momento, a parcela B é recalculada por inteiro, assim como toda a base de ativos da distribuidora (ANEEL, 2022a). Cabe ressaltar, que no tocante à participação social, devido à maior complexidade técnica e maior impacto sobre os consumidores das revisões tarifárias, a REN 1.003/2022 prevê a realização de número mínimo de audiências públicas e reuniões técnicas com o Conselho dos Consumidores e a distribuidora (ANEEL, 2022a).

No caso do Amapá, em virtude do montante das dívidas acumuladas pela empresa designada CEA e em face de um investimento avaliado em R\$ 500 milhões de reais previsto pela concessionária ao longo dos primeiros dois anos de contrato, julgou-se importante fornecer essa possibilidade de recomposição tarifária, que não depende de um fato gerador crítico e inesperado que desequilibre a relação contratual. Em resumo, solicitou-se uma revisão tarifária periódica adiantada no tempo, porém sob o nome de RTE, dado que a ANEEL admite explicitamente se tratar de uma concessão economicamente desafiadora, ou seja, desequilibrada a priori (Câmara dos Deputados, 2023a).

Retomando a sequência temporal de ações referentes à conclusão do RTA 2022, a ANEEL, em 13/12/2022, durante a sua 47ª Reunião Pública Ordinária (RPO), emite a Resolução Homologatória (REH) nº 3.163/2022 (REH 3.163/2022). Nesta REH foi homologado um reajuste tarifário médio ao consumidor do Amapá na ordem de 36,08% - um patamar bastante elevado em relação ao reajuste de 2021 (aproximadamente 751% maior). Em resposta, o Presidente da CONCEAP, em sustentação oral na 47ª RPO, manifestou surpresa com o percentual calculado pelo regulador pois declarou que não havia recebido notificação, em tempo razoável, via e-mail, encaminhada pelo ANEEL na semana anterior (ANEEL, 2022c).

A entidade reguladora destacou o caráter de previsibilidade na decisão, uma vez que o estado vinha praticando a tarifa mais baixa no País e que seriam necessários futuros aumentos para recuperar completamente o equilíbrio financeiro da concessão. Outra motivação citada no vídeo da RPO foi o fato de que, naquele momento, o Amapá sairia da última para a 15ª posição no ranking das distribuidoras nacionais (num total de 53 concessionárias). Alguns diretores presentes destacaram o baixíssimo grau de discricionariedade da agência nesse tipo de caso e que devido a inércia dos responsáveis pela formulação das políticas públicas a “conta estava chegando para os consumidores amapaenses” (ANEEL, 2022c).

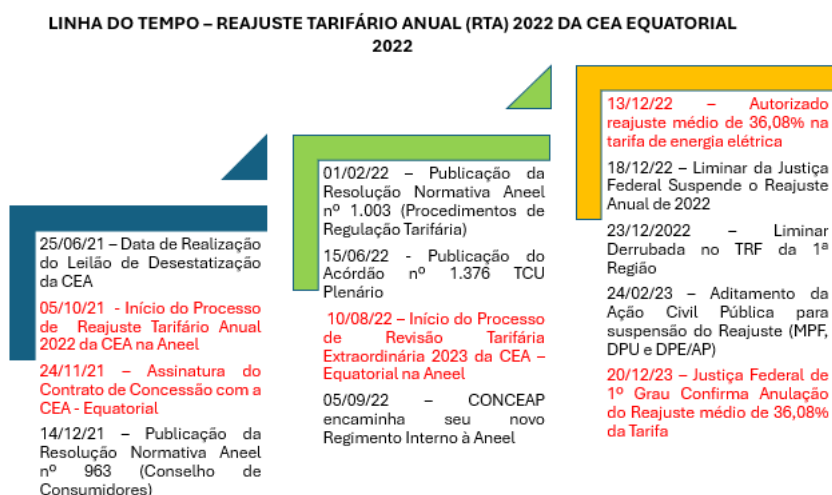
Após a publicação da RHE nº 3.163/2022, o caso avançou para a esfera judicial, sendo proferidas duas liminares, uma na justiça estadual e outra na federal, entre as datas de 17 e 18/12/2022, suspendendo os efeitos do reajuste 2022 (ANEEL, 2021a). Os argumentos jurídicos utilizados nas respectivas Ações Cíveis Públicas (ACPs) se embasaram, dentre outros aspectos, em direitos fundamentais do consumidor amapaense sobretudo o de se fazer representar adequadamente via Conselho de Consumidores no processo administrativo do RTA 2022 (MPF, 2023). Pouco dias após, em 23/12/2022, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em decisão monocrática,

suspende os efeitos das liminares sob a tese da legalidade estrita e da sustentabilidade econômica de todo o setor elétrico (Paixão, 2023).

Já no início de 2023, no mês de fevereiro, o MPF, DPU e DPE/AP realizam um aditamento conjunto da petição inicial da ACP nº 1015442-64.2022.4.01.3100/AP com o objetivo de complementar os pleitos formulados pelo órgão em dezembro de 2022 (MPF, 2023). Nesse instrumento jurídico, são reforçados os argumentos de direitos humanos e fundamentais, bem como inseridos uma série de recomendações aos formuladores de políticas públicas como o remanejamento de recursos do orçamento geral da união para subsidiar a tarifa no Amapá e a não contabilização de perdas técnicas de energia na Parcela B dos reajustes tarifários (MPF, 2023).

O pedido conjunto dos órgãos é parcialmente deferido pela Justiça Federal do Amapá, em 1º grau, em 20/12/2023, porém ainda aberta à possibilidade de recursos, ou seja, sem caráter de definitividade (BRASIL, 2023b). Na Figura 2, consta um resumo temporal para os principais eventos envolvendo o RTA 2022.

Figura 2 – Linha do tempo do RTA 2022



Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados coletados durante a pesquisa.

Sobre o RTE 2023, em 05/09/2023, ocorre reunião técnica com o CONCEAP e, na mesma data, divulga-se, via Nota Técnica nº 101/2023, uma previsão de revisão média de 44,41% a contar de 13/12/2023 (ANEEL, 2022b). Este novo percentual tornaria a tarifa do Amapá a mais cara do Brasil em intervalo de pouco mais de dois anos após a concessão do serviço. A partir da divulgação oficial desse documento, são deflagradas uma série de ações de repúdio por grupos de pressão e atores políticos regionais, como por exemplo, a realização de uma audiência pública no dia 13/09/2023, durante a qual foram endereçadas várias críticas a respeito da legitimidade da atuação da ANEEL no setor elétrico brasileiro e da confiabilidade da fiscalização realizada pelo regulador (Câmara dos Deputados, 2023a). Posteriormente, em 14/09/23, requereu-se formalmente a instalação da Subcomissão Especial da Crise Energética do Amapá (Câmara dos Deputados, 2023b). Por parte dos parlamentares estaduais, pode ser citada um ofício encaminhado à ANEEL, em 27/09/2023, pela Comissão Especial Parlamentar para Acompanhamento e Fiscalização de Serviços Públicos no Estado do Amapá - Assembleia Legislativa do Estado do Amapá (ASLEA). Nesse Ofício, os deputados solicitam reuniões públicas adicionais para fins de ampliação do tempo para estudo e auditoria dos cálculos de reajuste realizados pela Aneel com base no Art. 19 da REN 273/2007 (ANEEL, 2022b).

Dando prosseguimento aos ritos previstos no RTE 2023, a agência realiza, em Macapá/AP, no dia 27/09/2023, a Audiência Pública nº 019/2023, com o objetivo de colher subsídios para a revisão tarifária em curso. Ao longo desse evento, diversos cidadãos e representantes de entidades governamentais e do terceiro setor no estado fizeram uso da palavra contestando a conveniência do aumento no valor da tarifa, bem como a qualidade dos serviços prestados pela distribuidora. Paralelamente a essa instância, a ANEEL abriu a Consulta Pública 035/2023 (CP 035/2023), que recebeu contribuições durante 45 (quarenta e cinco) dias, entre 13 de setembro e 27 de outubro de 2023 (ANEEL, 2022b).

Já em novembro de 2023, em 22/11/2023 e ainda durante a tramitação do RTE na ANEEL, é concedida pela Justiça Federal do Amapá (1ª instância) uma liminar preventiva contra um possível reajuste de tarifa em favor da CEA – Equatorial, em resposta a uma ACP movida por lideranças políticas do estado (Paixão, 2023). Os fundamentos argumentativos se aproximaram das razões apresentadas para tentar evitar o RTA 2022 no ano anterior. Entretanto, pouco mais de dez dias após, em 04/12/2023, o TRF da 1ª região derruba a medida liminar e com isso destrava o desenrolar do processo.

Em 11/12/2023, após a consolidação das contribuições da CP 035/2023, a Superintendência de Gestão Tarifária e Regulação Econômica (STR) da ANEEL emite a Nota Técnica nº 174/2023, na qual é apresentado um novo percentual médio de 34, 54% para o aumento da tarifa, obtido após procedimentos de fiscalização na base de ativos regulatórios da distribuidora (ANEEL, 2022b). No dia seguinte, 12/12/2023, na 46ª Reunião Pública Ordinária (RPO), o colegiado da agência decide postergar por 45 dias sua decisão final sobre a homologação da tarifa, apresentando como justificativa o anúncio oficial do MME a respeito da iminência de edição de uma Medida Provisória (MPV) de alívio tarifário à população (ANEEL, 2023d). Em 18/12/2023, o Presidente da República visita o Amapá e confirma em discurso oficial que editará a medida de alívio via recursos da privatização da antiga Eletrobrás. (Rittner, 2023).

Na seara judicial, em 13/12/2023, a Justiça Federal do Amapá (JFAP) concede nova liminar em resposta a ação movida pelo MPF contra a ANEEL, a CEA – Equatorial e a União, pleiteando a ilegalidade da cláusula de revisão extraordinária contida no respectivo contrato de concessão (Paixão, 2023). Ademais, também destaca a garantia de princípios constitucionais como a dignidade da pessoa humana, em face das capacidades de pagamento reduzidas da população. Essa medida judicial é suspensa pelo TRF1 na data de 21/12/2023, em dinâmica bastante semelhante à observada durante o litígio envolvendo o RTA 2022, em especial sobre os fundamentos legais da decisão, os quais ressaltaram a criticidade e o impacto da suspensão da tarifa para a continuidade dos serviços públicos de distribuição de energia elétrica (MPF, 2023). Isso

posto, o processo judicial retornou à 1ª instância para futuro julgamento, deixando o RTE 2023 *sub judice*.

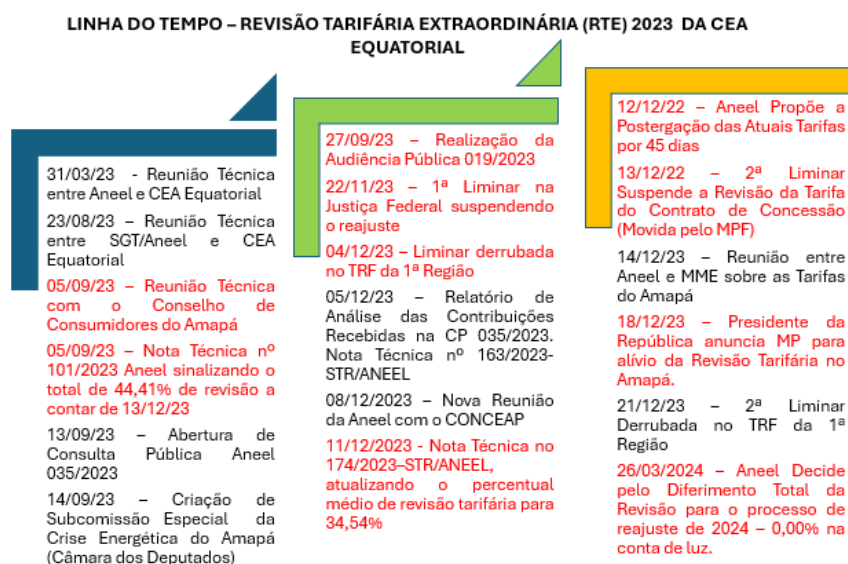
Concluindo a sequência de eventos do escopo temporal delimitado na pesquisa, a ANEEL, em 26/03/2024, insere na pauta da 9ª RPO de 2024 a decisão sobre o RTE 2023 da CEA – Equatorial (ANEEL, 2024b). O Diretor Relator, de maneira inesperada, em face das peculiaridades do caso, vota pelo diferimento integral da revisão tarifária, ou seja, 0,00% de reajuste à distribuidora no corrente ano, com direito à recomposição na RTA 2024, a ser realizado em dezembro do corrente ano. Os argumentos invocados pelo relator do voto remeteram à observância do princípio do mínimo existencial, em clara convergência à posicionamentos jurídicos sustentados anteriormente por MPF, DPU, DPE/AP e da posição do próprio Governo do Estado do Amapá, que ofereceu suas considerações ao longo do processo administrativo de instrução (ANEEL, 2024b).

A decisão causou divergências no colegiado da agência, havendo voto-vista por parte do Diretor Geral, que sugeriu nova prorrogação da decisão por mais 60 dias até a edição da Medida Provisória (MPV) por parte da Presidência da República (PR). Foram levantadas preocupações sobre os precedentes que tal decisão poderia gerar com relação à contratos de concessão com condições de contorno parecidas e o risco de se passar a “mensagem” de insegurança jurídica aos agentes econômicos do setor (ANEEL, 2024b).

Em resposta, o Diretor do voto vencedor sustentou que prorrogar a decisão pelo prazo adicional sugerido, na prática, implicaria em diferimento tácito, não havendo garantia de que a MPV a ser editada pelo governo geraria efeitos até aquela data, em face da necessidade de regulamentação até o efetivo repasse dos recursos. Ante o exposto, decidiu-se, por três votos a dois, por diferir totalmente a revisão e contabilizar os ativos da empresa até a edição do ato pelo PR, bem como medidas de alívio à empresa distribuidora, como a liberação do repasse dos recursos à distribuidora relativos aos encargos específicos do setor (ANEEL, 2024b)

Na Figura 3, consta uma segunda linha do tempo contendo um compêndio dos principais fatos registrados durante a coleta de dados bibliográficos da pesquisa.

Figura 3 - Linha do tempo do RTE 2023



Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados coletados durante a pesquisa.

A respectiva materialização dos conceitos aqui abordados pôde ser detectada em maiores detalhes ao longo da análise descritivas conduzidas na apresentação dos achados obtidos na seção 5, além de guiarem a estratégia metodológica da pesquisa, detalhada no próximo subcapítulo.

4. *Desenho do Estudo de Caso*

No contexto dessa pesquisa, considerou-se como ações de política pública tarifária os procedimentos administrativos de reajustes anuais e revisões tarifárias extraordinárias ocorridas no Estado do Amapá entre os anos de 2022 e 2023, bem como atos correlatos fora do escopo principal (resoluções normativas, homologatórias, votos de relatores etc.). Incluem-se ainda princípios expressos na Constituição Federal de 1988 (CFRB/88) e normas de menor hierarquia, tais como a Lei das Concessões Públicas (Lei Federal 8.987/1995) em linha com a definição operacionalizada pelo

Tribunal de Contas da União (TCU) no âmbito do Acórdão nº 1.376/2022 – Plenário (TCU, 2022).

A estratégia adotada neste trabalho seguiu a abordagem de estudo de caso exploratório sugerido por Yin (2001), de forma aderente à questão de pesquisa do tipo “como”, tratando-se também de um fenômeno contemporâneo, no qual há pouco ou nenhum controle sobre as variáveis que se pretende investigar.

Identificou-se o universo desta pesquisa como complexo, o qual apresenta ligação intrínseca com o contexto territorial amazônico. Ressalta-se também o pouco conhecimento do público em geral a respeito da formação das tarifas do mercado de energia elétrica (De Castro *et al.*, 2017), sendo difícil separar os resultados obtidos das características socioeconômicas locais.

Para o caso em tela, seguindo boas práticas sugeridas por Yin (2001), foi desenvolvido o método de caso único, com abordagem predominantemente qualitativa, de viés descritivo e exploratório. Empregou-se o recurso da concorrência de hipóteses, a partir de uma hipótese principal e duas alternativas, consideradas com capacidade explanatória para explicar o fenômeno ou contrafactuais. Essas proposições foram construídas respectivamente por elementos das seguintes teorias: captura (regulação econômica) (H1); interesse público (H2); e agente-principal ou agência (H3). Tais proposições são descritas em sequência:

H1: “O desenho institucional dos mecanismos de participação social em processos de regulação tarifária de energia elétrica no Amapá tende a fortalecer a representatividade da empresa concessionária em detrimento dos consumidores cativos.” (hipótese principal);

H2: “O desenho institucional dos mecanismos de participação social em processos de regulação tarifária de energia elétrica no Amapá tende a fortalecer a representatividade dos consumidores cativos.” (hipótese concorrente);

H3: “O desenho institucional dos mecanismos de participação social em processos de regulação tarifária de energia elétrica no Amapá tende a fortalecer a representatividade dos consumidores cativos via ação de grupos de interesse estatais” (hipótese concorrente).

Com o objetivo de viabilizar o teste da hipótese H1 (principal), segundo as prescrições de Carpenter e Moss (2013) apresentadas na seção 2.2, a estratégia utilizada baseou-se na análise dos discursos dos principais atores institucionais mapeados simultaneamente à interpretação dos principais normativos legais identificados. Dessa forma, foi possível construir um modelo falseável ou contrafactual de “interesse público” (condição nº 1); descrever ações ou decisões que contrariem esse “bem comum” (condição nº 2); e por fim, comprovar a intenção e motivação de determinados grupos ou setores para atuarem contra a noção de “interesse público” em benefício próprio (condição nº 3)

A partir desse esquema metodológico foi possível validar um conceito compartilhado e falseável de “interesse público” para a ação do regulador do caso em tela, que reside no princípio de que a diretriz da ação regulatória do setor elétrico seria resguardar o acesso do cidadão amapaense a um direito considerado fundamental, em face de condições excepcionais envolvendo a realidade do estado. Nesse diapasão, os discursos tendentes a enfatizar a sustentabilidade econômica do setor, segurança jurídica, bem como relativizar o conceito de “modicidade tarifária” caminhariam em oposição a esse conceito de interesse público compartilhado pelos atores institucionais do caso analisado. Tal fato comprovou a viabilidade da aplicação da 1ª condicionante de Carpenter e Moss (2013). Assim procedendo, tornou-se possível operacionalizar a condicionante nº 2 prescrita pelos mesmos autores ao viabilizar a captação de mudanças de entendimento do regulador ao enfrentar tais questões.

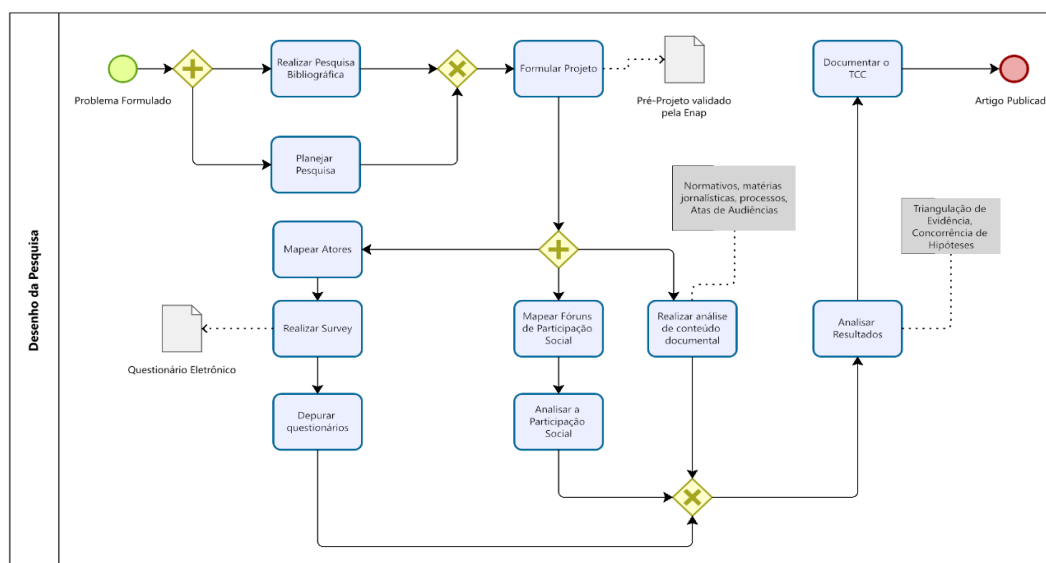
Por fim e para confirmar a exequibilidade da terceira condição de Carpenter e Moss (2013) para o caso em tela, considerou-se como caracterizada, pelo menos em tese, a intenção e ação do agente econômico envolvido, representado pela empresa

distribuidora CEA – Equatorial, em priorizar interesses econômicos. Tal conclusão se deu a partir de interpretação dos seguintes fatos: decisão discricionária da empresa em executar sua prerrogativa contratual de revisão tarifária extraordinária em 2023; e ciência prévia de que assumiria uma concessão que demandaria vultosos reajustes tarifários iniciais – num contexto socioeconômico de vulnerabilidade social.

O desenho ou escopo da pesquisa abarcou a coleta de dados por meio de pesquisa bibliográfica, consultas a sites institucionais de entidades controladoras e reguladoras (TCU, ANEEL, Ministério Público Federal, Procon etc.) e reguladas (CEA - Equatorial – atual empresa concessionária de energia na região). O mapeamento do escopo da pesquisa encontra-se no fluxograma da Figura 4.

Também foram objeto de interesse decisões judiciais, acórdão de órgãos de controle, contratos de concessão, legislação específica, matérias jornalísticas, atas e gravações de audiências e consultas públicas (Tabelas 2 e 3), bem como levantamentos complementares de dados oficiais da ANEEL, Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Na filtragem dos normativos selecionados, a busca foi orientada por palavras-chave consideradas correlatas ao tema participação social, tais como: “transparência”, “controle social”, “ouvidoria”, “consumidores” e etc., conforme listagem contida na última coluna da Tabela 2.

Figura 4 – Fluxograma metodológico da pesquisa.



Fonte: Elaboração do autor por meio do software Bizagi Modeler.

Outra técnica de coleta de dados utilizada foi a realização de pesquisa por meio da aplicação de um questionário semiestruturado contendo dez perguntas (Apêndice A), submetido a atores considerados críticos para a compreensão do fenômeno (Tabela 4). Esse universo de respondentes foi selecionado com base em critérios de envolvimento direto com os eventos regulatórios pesquisados ou por potencial afinidade temática. Apesar da taxa reduzida de resposta, equivalente a 20% do total planejado, foi possível obter respostas em quase todos os perfis desejados mantidos os requisitos mínimos de qualificação necessária.

Foram seguidos protocolos de validação e testagem do instrumento de pesquisa com especialistas convidados conforme boas práticas preconizadas por Yin (2001). Aplicou-se a técnica de análise de conteúdo aos dados e documentos obtidos, com foco no método da triangulação de evidências obtidas de diferentes fontes a fim de aumentar a consistência lógica interna da pesquisa (Yin, 2001).

Tabela 2 - Evidências normativas utilizadas no trabalho

Identificação da Evidência	Fonte	Tipo	Número de Amostras	Palavras Chaves de Busca
273/2007, 963/2021, 1.000/2021, 1.003/2022, 1.061/2023	Aneel	Resolução Normativa	5	
2.184/2016	Aneel	Resolução Homologatória	1	
Processo de Referência nº 48500.000602/2014-66	Aneel	Voto de Relator	1	
Procedimentos para participação em Audiências e Consultas Públicas e Tomadas de Subsídios	Aneel	Manual Técnico	1	Amapá, Aneel, Audiências Públicas, CEA, Conselhos de Consumidores, Consultas Públicas, Consumidores, Controle Social, Modicidade Tarifária, Ouvidoria, Participação Social, Reajuste, Revisão, Tomada de Subsídios, Transparência, Usuários.
2.166/2017, 2.548/2021	ASLEA	Lei Estadual	2	
Ofício 074/2022	CONCEAP	Regimento Interno	1	
8.078/1990, 8.631/1993, 8.987/1995, 9.074/1995, 9.427/1996, 9.478/1997, 9.784/1999, 10.438/2002, 12.111/2009, 12.527/2011, 12.873/2013, 13.460/2017, 13.848/2019	Congresso Nacional	Lei Federal	13	
348/1997, 442/2016	MME	Portaria	2	
4.657/1942	Presidência da República	Lei Federal	1	
2.335/1997	Presidência da República	Decreto	1	

1.376/2022	TCU	Acórdão de Plenário	1
TOTAIS			29

Fonte: Elaboração do Autor.

Tabela 3 - Evidências não normativas utilizadas no trabalho

Data de Referência/ Identificação da Evidência	Fonte(s)	Tipo	Número de Amostras
22/03/2024, 27/03/2024	Agência iNFRA	Matéria de Jornal	2
48500.004895/2021-80, 48500.006872/2022-91	Aneel	Processo Administrativo	2
Contrato de Concessão nº 001/2021	Aneel	Contrato Administrativo	1
29/03/2023, 05/03/2024, 15/03/2024	Aneel	Matéria Institucional	3
47ª/2022, 46ª/2023, 9ª/ 2024	Aneel	Reunião Pública Ordinária	3
14/12/2022	Aqui Amapá	Matéria de Jornal	1
Audiência Pública nº 001/2021 - Desestatização da CEA	BNDES	Ata de Audiência Pública	1
Relatório de Execução de Projetos do Programa de Eficiência Energética	CEA - Equatorial	Relatório	1
17/12/2023	CNN Brasil	Matéria de Jornal	1

Audiência Pública Aneel nº 78/2015	CONCEAP	Proposta em Audiência Pública	1
13/09/2023	Câmara dos Deputados	Audiência Pública	1
47/2023	Câmara dos Deputados	Requerimento	1
08/11/2023	Câmara dos Deputados	Reunião Deliberativa	1
18/10/2023	Câmara dos Deputados	Reunião Ordinária	1
24/12/2022, 09/11/2023, 27/03/2024	Diário do Amapá	Matéria de Jornal	4
Processo nº 1015442-64.2022.4.01.3 100/AP	DPE/AP, DPU e MPF	Autos Processuais	1
Processo nº 1015442-64.2022.4.01.3 100/AP	Justiça Federal da 1ª Região	Sentença	1
17/08/2022	MPAP	Matéria Institucional	1
34/2022	MPF	Edital	1
10/01/2024	MPF	Matéria Institucional	1
14/12/2024	O Globo	Matéria de Jornal	1
23/02/2022	Portal o Viajante	Matéria de Jornal	1
21/06/2013	Procon/AP	Matéria Institucional	1
07/11/2023	Senado Federal	Audiência Pública	1
TOTAL			33

Fonte: Elaboração do autor.

TABELA 4 - Consolidação dos atores institucionais participantes da pesquisa

Atores Mapeados	Poder	Sector	Universo de Respondente s	Nº de Respostas Efetivas	Papel Desempenhado
--------------------	-------	--------	---------------------------------	--------------------------------	-----------------------

Aneel, ARSAP, PROCON/AP	Executivo	Público	9	1	Regulador
CNPE, EPE, MME, GEA, SNPS, UNIFAP	Executivo	Público	14	2	Governo
CGU	Executivo	Público	2	1	Controle da Regulação
TCU, TCE/AP, MPF, DPU, MPE/AP, DPE/AP	Independente	Público	12	3	Controle da Regulação
Justiça Federal, Justiça Estadual do Amapá	Judiciário	Público	6	3	Controle da Regulação
Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa do AP	Legislativo	Público	7	0	Controle da Regulação
CEA - Equatorial	-	Privado	3	1	Regulado
CONCEAP, Movilsap, OAB/AP	-	Terceiro Setor	5	1	Representantes dos Usuários
AMEAP	-	Terceiro Setor	1	0	Representantes dos Municípios do Amapá
ABAR	-	Terceiro Setor	1	0	Representantes dos Reguladores
Subtotais			60	12	

Fonte: Elaboração do autor.

5. *Análise dos Resultados*

Após a descrição pormenorizada dos detalhes do caso, desenvolvida na seção 3, foi possível, a partir da observação das audiências públicas, análise de documentos e dos questionários preenchidos, traçar uma proposta de topografia para os discursos e percepções dos atores envolvidos no fenômeno pesquisado. Esta seção foi dividida em três momentos específicos: o primeiro versando sobre o mapeamento dos discursos, comportamentos dos principais atores e suas interrelações; o segundo, que tratou da caracterização das instâncias de participação social mapeadas; e, por fim, a análise dos resultados do teste de hipóteses proposto na seção 4.

Inicialmente, conforme previsto na estratégia metodológica da seção anterior, foi possível observar que, no contexto do caso em tela, ocorreu certo consenso, pela maioria dos atores identificados, de que a noção compartilhada de interesse público partiu da premissa de que caberia ao regulador priorizar o bem-estar social da população amapaense em detrimento de interesses corporativos, relacionada a hipótese de pesquisa H2.

Também fez parte da análise dos discursos a detecção de mudanças ou ausências de posicionamento para um mesmo ator, bem como convergências durante o período pesquisado. Dessa forma, verificou-se que houve certa tendência de convergência de posições entre a CEA – Equatorial e TRF da 1ª Região (TRF1) durante os processos de reajuste. Já no caso do regulador, esse alinhamento ocorreu de forma parcial, com mudança de entendimento durante o RTE 2023. As posições defendidas por esses grupos de interesse específicos foram associadas à negação da premissa de interesse público e constituíram a hipótese principal do experimento (H1 - captura).

Optou-se por analisar o papel desempenhado pelo CONCEAP no contexto do fenômeno, bem como aspectos de sua estrutura regimental e evidências de atuação, em face do protagonismo planejado para essa instância de participação social junto à distribuidora, conforme interpretação conjunta da Lei Federal 8.631/1993 e a REN

963/2021. Os resultados da observação e coleta de dados sinalizaram: ausência de divulgação de atas de reuniões atualizadas do conselho; informações incompletas ou indisponíveis no site; ausência de informações sobre as demais entidades representativas de consumidores que compõem o conselho; redes sociais institucionais desatualizadas (Figura 5); não disponibilização do Plano Anual de Metas e Atividades (PAM) do Conselho; e baixa alternância das lideranças.

Figura 5 – Página do Conselho de Consumidores de Energia Elétrica do Estado do Amapá no Facebook.



Fonte: Disponível em <https://www.facebook.com/profile.php?id=100048677666381>. Acesso em 17 dez. 2023.

Além dos indícios citados, destacam-se brechas da própria legislação geral de regência, que não estipula, por exemplo, um percentual mínimo de membros com formação na área ou contratação de consultorias especializadas em suas áreas de interesse, que em última instância sujeitam essas arenas à riscos de captura técnica pelas distribuidoras (ANEEL, 2021b).

Outro ponto observado sobre a atuação da CONCEAP seria a ênfase na articulação política, que segundo seu próprio porta-voz, visa influenciar os tomadores de decisão do setor a buscarem alternativas para mitigar as tarifas no estado. Esse posicionamento mostra convergência a posições sustentadas pela empresa distribuidora,

sendo evidenciada em trecho de memória de reunião realizada com o Conselho em 05/09/2023, versando sobre o RTE 2023 (ANEEL, 2022b, p. 50):

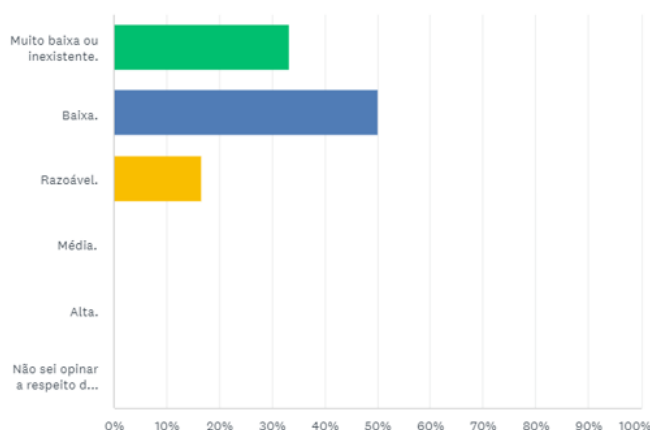
Os conselheiros demonstraram estar cientes dos impactos tarifários decorrentes do congelamento das tarifas no Amapá ao longo de aproximadamente 10 anos. **Destacaram também a importância dos investimentos realizados pela nova controladora da CEA, principalmente no que diz respeito à qualidade dos serviços prestados.** Além disso, mencionaram **que estão mobilizados para discutir, junto às autoridades estaduais e federais, os efeitos das tarifas no Amapá. Apontaram que existem duas vertentes de discussão, uma técnica e outra política, para abordar as questões relacionadas aos encargos setoriais na região norte.**

Foi possível reforçar essa percepção de baixa efetividade do CONCEAP por meio dos resultados do questionário aplicado aos atores selecionados. Um dos quesitos avaliados foi a capacidade de participação da população nas decisões dessa instância, sendo obtido um percentual de aproximadamente 83% de categorizações do tipo “muito baixa ou inexistente” e “Baixa”. Ver gráfico de barras da Figura 6, extraído de painel de resultados do aplicativo *SurveyMonkey*.

Figura 6 – Respostas do questionário à capacidade de participação nas decisões do Conselho de Consumidores.

Como você avaliaria a capacidade de participação da população nas decisões do conselho de consumidores de energia?

Responderam: 12 Ignoraram: 0



Fonte: Questionário online “Pesquisa Sobre Regulação Tarifária de Energia Elétrica no estado do Amapá”, elaborado pelo autor na plataforma SurveyMonkey.

Cita-se também, como um dos desdobramentos da pesquisa, a captação de potenciais conflitos de competência federativa envolvendo a ANEEL no Amapá. Um desses pontos foi citado expressamente em correspondência enviada pela Assembleia Legislativa do Amapá (ASLEA) à entidade reguladora, em 27/09/2023, no qual é citada ausência de Convênio entre os entes federados, o que impossibilita que a agência subnacional estadual ARSAP atue na fiscalização da distribuidora local (ANEEL, 2022b).

Em nível federal, durante audiência pública realizada em 13/09/2023, comparou-se o efeito do potencial reajuste a um novo “Apagão” no estado (em menção ao incidente ocorrido em novembro de 2020) (Câmara dos Deputados, 2023a). Aventou-se a possibilidade de abertura de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) e pedidos de auditoria ao TCU para fiscalizar a gestão dos contratos de concessão da CEA - Equatorial (Câmara dos Deputados, 2023a).

Foi possível observar também certo nível de tensão nas relações entre a classe política do Amapá e a Conselho de Consumidores, havendo registro de manifestação expressa de deputados estaduais no sentido de que o CONCEAP não estaria cumprindo suas finalidades ao defender os interesses da CEA – Equatorial (ANEEL, 2022b). Ao passo que, pelo lado dos conselheiros, a atuação dos representantes eleitos vem sendo insuficiente, como por exemplo a perda dos recursos provenientes da Medida Provisória nº 1.011/2020, que poderiam ter aliviado em aproximadamente R\$ 26 milhões o reajuste de 2022 (Diário do Amapá, 2022).

Visando aferir o peso do papel desempenhado por detentores de mandato eletivo no contexto, foi endereçado questionamento específico sobre a percepção da importância da atuação dos agentes políticos para o caso em tela por meio do grau de concordância à: “A atuação dos agentes políticos (Senadores, Deputados Federais/ Estaduais, Presidente da República, Ministros e etc.) tem sido decisiva para garantir a modicidade tarifária na prestação do serviço de distribuição de energia elétrica no Amapá”. Os resultados, dispostos na Figura 7, mostraram uma percepção de impacto

muito baixa entre os respondentes, onde apenas 17% dos participantes concordaram com a afirmação de que os representantes eletivos teriam exercido papel decisivo para garantir a modicidade tarifária da concessão.

Figura 7 – Tabela de frequência do grau de concordância á questão de nº 7 do questionário.

OPÇÕES DE RESPOSTA	RESPOSTAS	
▼ Não concordo de maneira nenhuma.	33,33%	4
▼ Concordo muito pouco.	33,33%	4
▼ Não tenho opinião formada sobre.	16,67%	2
▼ Concordo.	16,67%	2
▼ É a mais pura verdade.	0,00%	0
TOTAL		12

Fonte: Questionário online “Pesquisa Sobre Regulação Tarifária de Energia Elétrica no estado do Amapá”, elaborado pelo autor na plataforma SurveyMonkey.

Por outro lado, cabe uma ponderação sobre o efeito da ação dos atores políticos no jogo regulatório, haja vista que houve evidências do patrocínio e participação nas ACP movidas contra o reajuste, bem como na articulação de uma futura MPV de alívio tarifário junto à Presidência da República (Diário do Amapá, 2024). Também foram relatadas outras ações de fiscalização, tais como a aferição de medidores de energia da CEA – Equatorial – eventos que podem ter ajudado a mobilizar e engajar a opinião pública na pressão sobre o regulador. (Diário do Amapá, 2023).

Sobre a entidade reguladora, cabe ressaltar, de primeiro plano, o grau avançado de institucionalização observado para os processos finalísticos de regulação tarifária, dada a maturidade alcançada pela agência reguladora em mais de duas décadas de funcionamento. Por outro lado, as observações do caso sugerem a existência de alguns riscos nos processos de regulação tarifária. O primeiro deles e mais crítico para o caso em tela, certamente foram os aspectos ligados à transparência e capacidade de escuta ativa das instâncias interessadas durante procedimentos de regulação tarifária. Questões essas que inclusive motivaram a judicialização do RTA 2022, conforme descrito na seção 4.

Desenvolvendo um pouco melhor esses riscos de assimetria informacional observaram-se, em análise ao processo administrativo relativo ao RTA 2022, que houve descumprimento do cronograma referencial contido no item 3.5 do submódulo 10.2 do PRORET (ANEEL, 2022a). Este dispositivo estabelece o prazo mínimo de 12 dias de antecedência da data referencial do reajuste para envio à distribuidora e ao conselho de consumidores de versões finais das planilhas de cálculo (ANEEL, 2022a). Outro aspecto considerado restritivo à participação social nesse mesmo normativo é a ausência de previsão da participação dos Conselhos de Consumidores na reunião técnica prevista para ocorrer entre 45 e 30 dias antes do reajuste anual, conforme previsão contida no item 3.3 do módulo 10 do PRORET (ANEEL, 2022a). Tais achados reforçam a narrativa de potenciais prejuízos à ampla defesa e contraditório sustentados na petição inicial da ACP nº 1015442-64.2022.4.01.3100/AP (BRASIL, 2023a).

Ainda sobre o RTA 2022, verificou-se, por análise de conteúdo de suas peças técnicas, que não foi realizada nenhuma menção expressa ao potencial impacto econômico de um reajuste de 36,08% no contexto socioeconômico do Amapá (ANEEL, 2021a). Tais ponderações apareceram somente durante a deliberação do tema na 47ª RPO (ANEEL 2022c). Nesse aspecto, ressalta-se a ampla concordância dos técnicos e diretores presentes de que haveria necessidade de reajustes ainda maiores para a concessão e que nada poderia ser feito por parte da ANEEL, mas sim pelos formuladores de política tarifária, dado um alegado baixo grau de discricionariedade nas decisões do colegiado (ANEEL 2022c).

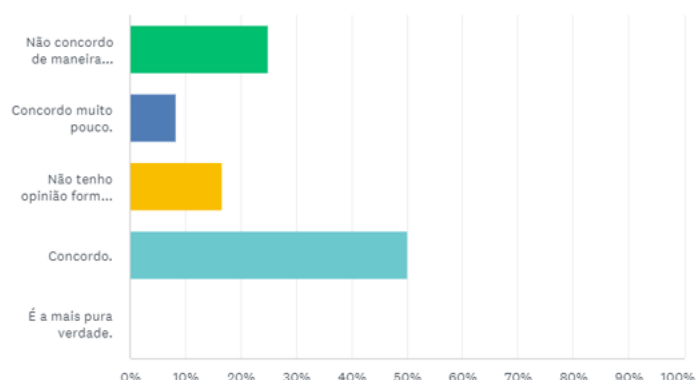
Prosseguindo nas análises qualitativas de transparência desses processos, destacam-se algumas nuances observadas por análise de conteúdo do RTE 2023. Esperava-se como padrão de referência que constassem nos documentos oficiais informações detalhadas, tais como o conteúdo das reuniões realizadas e a apresentação ou menção de decisões judiciais relacionadas. Porém, verificou-se a ausência de dados sobre marcos temporais importantes como o registro da reunião realizada entre Equatorial e Aneel em 31/03/2023 cuja memória não apresenta maiores detalhes sobre os assuntos tratados - apenas uma lista de presença e roteiro sumarássimo dos tópicos.

Outros indícios seriam a ausência de menção à existência de liminares judiciais ou decisões relacionadas ao processo em curso (ANEEL, 2022b).

Por outro lado, diversamente do ocorrido durante o RTA 2022, o regulador demonstrou preocupação com os impactos sociais da majoração da tarifa pedindo subsídios ao Governo do Estado do Amapá (GEA) por meio do Ofício nº 293/2023-DIR/ANEEL de 27/09/2023 (ANEEL, 2022b). Os dados socioeconômicos fornecidos embasaram diretamente o voto do Diretor relator sobre o caso, conforme se pode depreender de sua leitura durante a 9ª RPO (ANEEL, 2024b). Ressalta-se que a natureza dessa decisão divergiu da tese de “baixíssima discricionariedade” defendida por membros da diretoria colegiada durante a deliberação do RTA 2022 (ANEEL, 2022c).

Visando captar a percepção de sensibilidade da agência a questões de forte apelo popular foi inserida questão versando sobre o nível de concordância a seguinte afirmação: “A ANEEL, durante os processos de participação social no Amapá, tem se pautado pela diretriz da garantia da modicidade tarifária ao consumidor residencial e comercial”. Nesse aspecto, não ocorreu convergência entre os respondentes, conforme pode-se depreender dos gráficos e respectivas tabelas da Figura 8. Essa percepção é coerente com as detecções de mudanças de posicionamento do regulador consolidadas no Quadro 3 e com relação à análise de conteúdo dos respectivos processos administrativos.

Figura 8 – Estatísticas descritivas das respostas à questão de nº 5 do questionário.



OPÇÕES DE RESPOSTA	RESPOSTAS	
▼ Não concordo de maneira nenhuma.	25,00%	3
▼ Concordo muito pouco.	8,33%	1
▼ Não tenho opinião formada sobre.	16,67%	2
▼ Concordo.	50,00%	6
▼ É a mais pura verdade.	0,00%	0
TOTAL		12

Fonte: Questionário online “Pesquisa Sobre Regulação Tarifária de Energia Elétrica no estado do Amapá”, elaborado pelo autor na plataforma SurveyMonkey.

Complementando a análise de interesses e posicionamentos dos atores e aspectos gerais de participação social, foi avaliada a ação institucional de órgãos ou entidades representativas de interesses coletivos no Amapá durante o período. Notou-se uma participação relevante do MPF, DPU e DPE/AP na política pública tarifária e consequente envolvimento do poder judiciário em face das judicializações promovidas. Um resultado esperado, dada a interface natural do serviço de distribuição de energia elétrica às questões ligadas à defesa dos direitos do consumidor e do cidadão em geral.

No tocante à questão jurídica dos fundamentos analisados nos documentos consultados durante a pesquisa, fica clara a divergência de interpretação do alinhamento do papel do estado à luz dos preceitos constitucionais e a normatização técnica utilizada na prática pela ANEEL. Essa divergência se manifesta no uso de frequente de argumentos principiológicos fundamentais e lei gerais, como a Lei do Processo Administrativo Federal (Lei Federal n 9.784/1999), em sobreposição à legislação

específica do próprio setor elétrico e as resoluções normativas da agência, o que implicou numa exceção ao princípio da especialidade no Direito.

Ainda na seara legal do caso, chama-se atenção para dispositivos orientadores previstos na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (Decreto – Lei nº4.657 de 1942), em especial as previsões, as quais prescrevem que: “[...] não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos, sem que sejam considerados aspectos práticos da decisão.”; bem como “[...] indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.” (BRASIL, 1942, arts. 20 e 21).

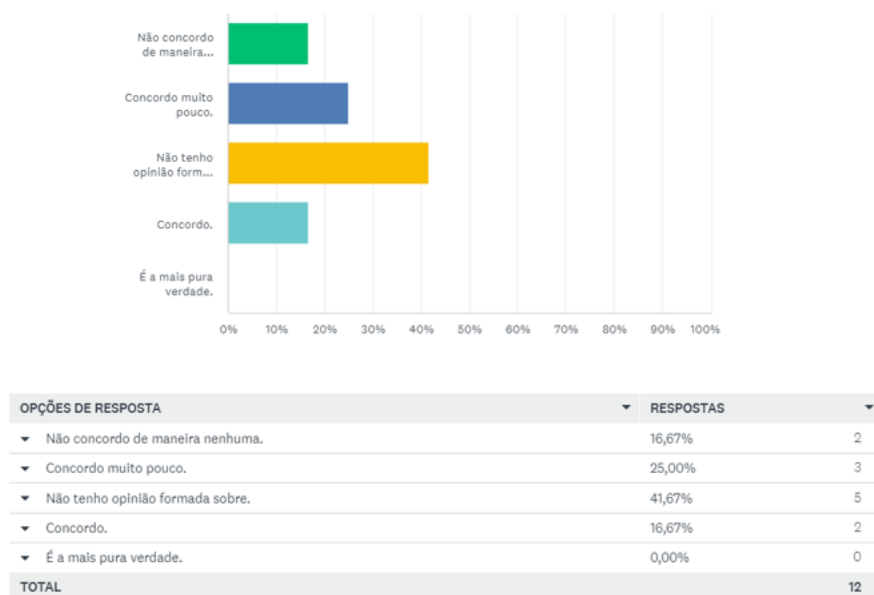
Para o caso em tela, por análise da primeira sentença definitiva, da 2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Amapá, em 20/12/2023, (Brasil, 2023) para o caso em tela, proferida no contexto do RTA), não foi possível identificar a aferição do impacto econômico das suspensões dos reajustes (Brasil, 2023b). Ou seja, não se apresentou solução alternativa para mitigar o alegado prejuízo ao caixa da empresa distribuidora.

Incursionando um pouco mais no tema, cabe destacar algumas impressões extraídas do aditamento da petição inicial ACP nº 1015442-64.2022.4.01.3100/AP. A análise de conteúdo dessa peça demonstrou, para além da simples proteção do consumidor contra majorações inesperadas e do seu direito ao mínimo existencial, a intenção clara em contribuir para a melhoria de aspectos regulatórios da política tarifária, pela via judicial, como por exemplo a desobrigação do consumidor em custear as perdas de energia não técnicas e o remanejamento discricionário de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) em prol da modicidade tarifária do estado (BRASIL, 2023a). Pretensões essas que não foram acatadas pelo juízo de 1ª instância (BRASIL, 2023b). Cabe ressaltar que essa visão intervencionista não é compartilhada pelo TRF1 que emitiu durante o período decisões reiteradas no sentido de garantir as disposições contratuais homologadas pela ANEEL.

Nesse sentido, buscou-se aferir, por instrumento auxiliar de pesquisa, como os especialistas viam o papel das instituições associadas ao controle da regulação no caso

estudado por meio do nível de concordância à seguinte proposição: “As instituições do Amapá, tais como a Justiça, os Ministérios Públicos Federal e Estadual, Procon, Defensoria Pública e OAB têm sido decisivas para garantir a modicidade tarifária na prestação do serviço de distribuição de energia elétrica”. Os dados obtidos no gráfico e tabela da Figura 9 sinalizaram que ocorreu bastante indefinição sobre o papel desses atores no caso. Quase 42% dos respondentes declararam não ter opinião formada sobre a questão, com viés de baixa percepção, dado que outros 40% indicaram concordar “muito pouco” ou de “maneira nenhuma”.

Figura 9 – Estatísticas descritivas das respostas à questão de nº 5 do questionário.



Fonte: Questionário online “Pesquisa Sobre Regulação Tarifária de Energia Elétrica no estado do Amapá”, elaborado pelo autor na plataforma SurveyMonkey.

No quadro 3, consta uma consolidação das análises dos discursos e interesses mapeados ao longo da primeira parte desta seção.

Quadro 3 - Análise dos Discursos dos Principais Atores Envolvidos

Principal (is)Ator(es)	Classificação (Triângulo Regulatório)	Discurso Durante o Reajuste Anual de 2022	Discurso Durante a Revisão Tarifária Extraordinária 2023
		Premissas do Agente (Visão de Interesse Público)	
ANEEL	Regulador	Manutenção do Equilíbrio Econômico - Financeiro dos contratos de concessão considerada como requisito fundamental para promoção de serviço público atual e eficiente.	Dignidade da pessoa humana e condições socioeconômicas locais podem se sobrepor, excepcionalmente, à equação financeira do contrato.
CEA - Equatorial	Empresa	Majorações na tarifa são resguardadas nas cláusulas contratuais e requisitos fundamentais para a continuidade dos serviços públicos de distribuição no Amapá.	
CONCEAP	Consumidores	A solução da questão tarifária no estado do Amapá depende fundamentalmente de mudanças legislativas que tragam mais subsídios ao estado.	
MPF, DPU, DPE/ AP	Estado	Os direitos fundamentais do consumidor amapaense devem ser priorizados pela ANEEL.	
Justiça Federal do Amapá - 1º Grau	Estado		
TRF 1ª Região	Estado	As decisões da ANEEL devem ser respeitadas em nome da legalidade e da manutenção da ordem econômica de todo setor elétrico.	
Bancada do Amapá no Congresso Nacional	Estado	Sem posicionamento definido	Agência reguladora é "Superpoderosa" e parece não estar responsiva à realidade socioeconômica regional
ASLEA	Estado	Sem posicionamento definido	Conselho de Consumidores está capturado, sendo necessária a inclusão da ARSAP como entidade regulatória subnacional.
Governo do Estado do Amapá	Estado	Sem posicionamento definido	Atual modelo de tarifação do setor elétrico não atende mais às necessidades do Estado do Amapá

Governo Federal	Estado	Sem posicionamento definido	A redução das tarifas será operacionalizada por Medida Provisória, via destinação de recursos da desestatização da Eletrobrás
TCU	Estado	Apesar de não ter se manifestado diretamente sobre o caso, emitiu recomendação à ANEEL, em 2022, que, ao realizar medidas de diferimento de custos para próximos reajustes tarifários, também realize análises de impactos futuros e de custo-benefício do diferimento, juntando tais análises nos processos administrativos do reajuste a ser diferido, e que seja avaliado o custo-benefício de se realizar tais medidas;	

Fonte: Elaboração do autor.

Adentrando a segunda parte dos resultados dessa seção, foram identificadas e descritas as principais instâncias de participação social, segundo o modelo de Fung e Kennedy (2006) - desenvolvido ao longo da seção 4. No Quadro 4, constam oito arranjos ou instâncias inventariadas durante a pesquisa, decompostas segundo as três dimensões do cubo de democracia: quem participa do processo (D1); como a decisão é tomada pelos participantes (D2); e por último qual seria a efetividade da decisão tomada para impactar a política tarifária no Amapá durante o período.

Quadro 4 - Consolidação das Análises das Principais Arenas de Participação Social Mapeadas

Principais Arenas Mapeadas	Classificação por Dimensão de Participação Social (FUNG & KENNEDY, 2006)			Breve Análise da Dinâmica da Participação Social
	D1	D2	D3	
Conselho de Consumidores	Representantes Dedicados	Agregação e Barganha	Comunicação Persuasiva + Recomendações/ Consultivo	Entidades representativas dos consumidores do Amapá em seus diversos segmentos indicam representantes para compor o conselho, que atuará na mediação junto à empresa concessionária.

Audiências Públicas da CEA - Equatorial	Autosseleção + Stakeholders Profissionais	Expressão de Preferências + Desenvolvimento de Preferências	Educação Individual + Comunicação Persuasiva + Recomendações	Consumidores e interessados se informam sobre o andamento dos projetos do Programa de Eficiência Energética podendo fazer sugestões, reclamações e outros pleitos.
Processo Administrativo de Reajuste Tarifário 2022	Peritos	Expertise Técnica	Autoridade Direta	Conselho de Consumidores é notificado dos índices de reajuste calculados pela ANEEL e toma ciência do procedimento. Decisões são tomadas com base nas Notas Técnicas elaboradas por peritos da entidade reguladora.
Reuniões Públicas Ordinárias da ANEEL (47ª/2022, 46ª/2023, 9ª/2024)	Stakeholders Profissionais	Agregação e Barganha	Autoridade Direta	Reuniões deliberativas da diretoria colegiada da ANEEL, transmitidas online, com possibilidade excepcional de sustentação oral de partes interessadas nos processos (Exemplos: Conselho de Consumidores e CEA - Equatorial). O cidadão apenas assiste e toma ciência das decisões (Espectador).
Audiência Pública MPF 034/2022	Autosseleção + Participantes Convidados	Expressão de Preferências + Desenvolvimento de Preferências	Educação Individual + Comunicação Persuasiva + Recomendações	Evento presencial aberto à população amapaense com participação de especialistas no setor elétrico do Amapá e representantes de instituições parceiras do MPF visando aprimorar a atuação institucional do órgão.
Consulta Pública ANEEL 035/2023	Autosseleção	Expressão de Preferências	Comunicação Persuasiva	Procedimento de encaminhamento de sugestões/considerações, por parte de interessados. As contribuições tiveram por objeto tentar persuadir os tomadores de decisão a respeito do cálculo tarifário e da respectiva estrutura da tarifa no Amapá.

Audiência Pública ANEEL 019/2023	Autosseleção + Stakeholders Profissionais	Expressão de Preferências + Desenvolvimento de Preferências	Educação Individual + Comunicação Persuasiva	Evento presencial aberto à população amapaense, com emissão de opiniões e palestras técnicas de servidores da ANEEL visando sobre os processos tarifários. As contribuições tiveram por objeto tentar persuadir os tomadores de decisão a respeito da pertinência da RTE 2023 da CEA - Equatorial.
Audiência Pública - Câmara dos Deputados - 13/09/2023	Participantes Convidados + Políticos Profissionais	Expressão de Preferências + Desenvolvimento de Preferências	Comunicação Persuasiva + Recomendações	Reunião deliberativa realizada na Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), com presença de autoridades convidadas, na qual buscou-se uma melhor compreensão dos entraves no setor elétrico do Amapá. Foram endereçadas sugestões de melhoria à política tarifária nacional.

Fonte: Elaboração do autor.

De forma geral, com exceção dos processos de RTA e RPO, as demais arenas identificadas no Quadro 4, ao menos em tese, influenciam apenas indiretamente a tomada de decisão final sobre as tarifas de energia elétrica. Dado o grau de complexidade técnica envolvida e da legislação de regência, fica clara a intenção dos legisladores/normatizadores em focar na educação individual dos consumidores, ou alternativamente, reservando espaços específicos para que possam ser ouvidos em circunstâncias estratégicas nas audiências e consultas públicas da ANEEL, tais como durante as revisões de tarifa.

No caso das duas modalidades excepcionadas no parágrafo anterior (RTA e RPO), observou-se que a participação nesses fóruns é restrita a servidores profissionais da agência e atores interessados convidados que, excepcionalmente, podem fazer uso da palavra, desde que autorizadas (no caso das RPO). Cabe salientar que o RTA e RPO possuem poder para deliberar diretamente sobre a execução da política pública tarifária. De maneira geral, o cidadão participa das decisões tomadas como mero espectador/

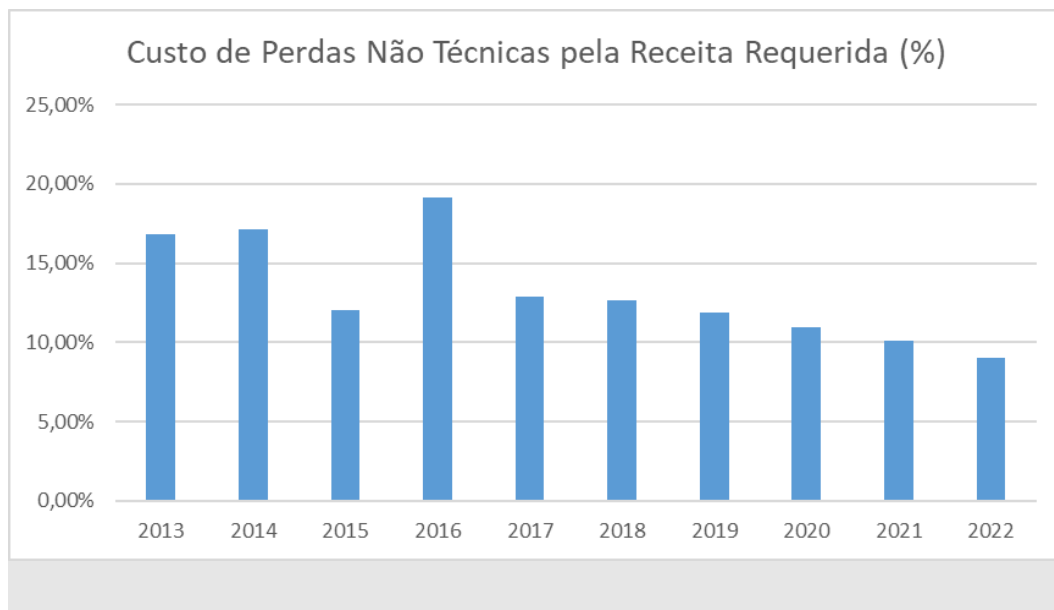
ouvinte. No caso em tela, questionou-se judicialmente a constitucionalidade do desenho do RTA 2022, conforme descrições e análises conduzidas anteriormente neste trabalho.

Buscando exemplificar a prática organizacional de pouca participação no RTA na agência, destaca-se uma proposta do Diretor relator durante a 9ª RPO 2024, na qual conjecturou-se um rito sumaríssimo para o RTA 2024 da CEA-Equatorial, em face do diferimento havido em 2023 (ANEEL 2024b). Dessa forma, os valores já calculados pelos técnicos da agência até a emissão da MPV seriam complementados por atualizações referentes ao ano de 2024 - possivelmente com grau menor de participação social e dispensando deliberações adicionais no colegiado (ANEEL 2024b). O que indica que, em 2024, poderá haver um reajuste ainda maior com tramitação mais célere na ANEEL.

Aprofundando a análise da capacidade de influência da opinião da população amapaense no RTA 2022, apurou-se a existência de indicadores componentes do chamado Fator X, previsto no submódulo 2.5 da REN 1.003/2022 (ANEEL, 2022a). Esse mecanismo denominado Fator X busca incentivar a qualidade na prestação do serviço por meio do componente “Q”, que contabiliza a variação de seis indicadores de satisfação do consumidor e o atendimento aos padrões de qualidade estabelecidos pela ANEEL, tais como a Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (DEC); e a Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (FEC).

No entanto, para o caso em tela, tem-se verificado um efeito inverso entre qualidade e nível de tarifa. A explicação técnica decorre do regime de incentivos implementado pela ANEEL para o contrato de concessão, em virtude do nível histórico de perdas de energia e das dívidas acumuladas pela antiga CEA. O que pode ser exemplificado pelo gráfico da Figura 10, no qual foram contabilizados o percentual de participação das perdas não técnicas de energia, durante o período 2013 – 2022, no cálculo da receita requerida pelas empresas distribuidoras de energia elétrica no Amapá (ANEEL, 2023c).

Figura 10 - Percentual de participação do custo de perdas não técnicas na receita requerida pelas concessionárias



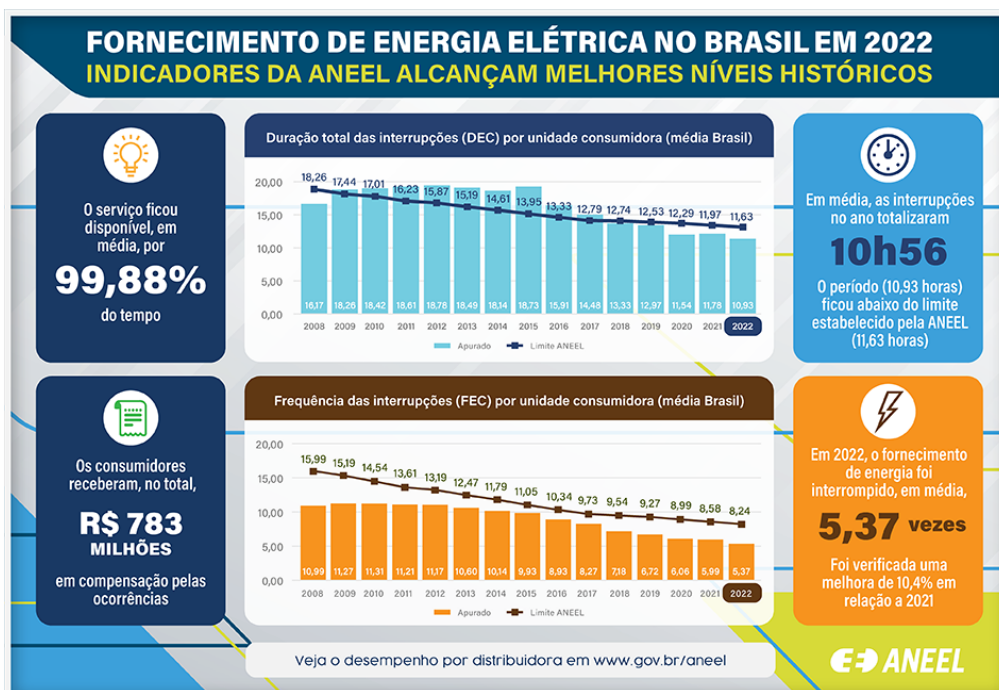
Fonte: Elaborado a partir de dados da aplicação de “Relatórios de Perdas de Energia” da ANEEL (ANEEL, 2023c).

Dessa forma, foi autorizado que, até 2025, certas concessionárias operem com limites de DEC e FEC flexibilizados em relação à média nacional, bem como sejam dispensadas do atingimento de determinadas metas durante os primeiros dois anos de contrato até que consigam recuperar gradualmente a qualidade da infraestrutura degradada (ANEEL, 2016). Porém, tal condição não as impede legalmente de requerer o reajuste ou revisões extraordinárias para maximizar o retorno de seus investimentos – exatamente como ocorreu no caso em análise.

Para fins de exemplificação prática, segundo dados do ranking de desempenho das distribuidoras para o ano de 2022 (ANEEL, 2023a), estimou-se que, em média, a duração das interrupções de fornecimento de energia no Brasil foi igual a 10 h e 56 min, ao passo que no Amapá, esse indicador superou as 44 horas (quase 4 vezes maior que a média nacional). Já para a FEC, relativo ao mesmo ano, obteve-se uma frequência média nacional de 5,37 interrupções, ao passo que o consumidor amapaense ficou em média quatro vezes mais sem energia (19,71 vezes). Essas comparações quantitativas,

expressas no infográfico da Figura 11, ajudam a visualizar a noção de descompasso entre qualidade relativa do serviço e os níveis de reajuste exigidos para a concessão, que caso fossem executados levariam o Amapá ao maior custo de energia do Brasil, num intervalo de apenas dois anos.

Figura 11 – Métricas de desempenho das distribuidoras de energia elétrica em 2022 divulgadas pela ANEEL.



Fonte: “ANEEL divulga os resultados do desempenho das distribuidoras na continuidade do fornecimento de energia elétrica em 2022.” (ANEEL, 2023a).

Interessante citar que a agência parece ter mapeado esse risco regulatório e, por determinação de sua diretoria, decidiu, em março de 2024, abrir uma consulta pública que visa intensificar a influência do consumidor sobre a tarifa de energia elétrica paga. A proposta em estudo sugere a criação de um componente “Satisfação do Usuário” a ser incorporado ao cálculo da tarifa (ANEEL, 2024a).

Voltando aos mecanismos de participação social mais tradicionais, como as audiências e consultas públicas realizadas pela ANEEL, verificou-se que houve ampla participação da sociedade local na Audiência Pública 019/2023, que atraiu bastante

repercussão midiática, em face da possibilidade de revisão tarifária média em 44,41% (valor preliminar à época). Cabe observar que, nessa modalidade de participação, ocorrem debates presenciais que são precedidos por palestras técnicas de servidores da ANEEL que buscam fornecer subsídios para fins de nivelamento do conhecimento básico acerca do cálculo do reajuste. Os presentes às audiências, que comparecem de forma voluntária, podem expressar suas opiniões e inconformismo com o objetivo de tentar influenciar os tomadores da decisão a respeito da execução da política. No caso em tela, notou-se a presença de políticos locais e representantes de instituições importantes, como a OAB seccional local (ANEEL, 2022b).

Já na Consulta Pública (CP) que se desenvolveu em paralelo, CP ANEEL 035/2023, houve somente oportunidade para encaminhamento de manifestações por escrito, a respeito de duas questões: cálculo da revisão tarifária e respectiva estrutura. Conforme a Nota Técnica nº 163/2023-STR/ANEEL, que documentou a participação no âmbito desta CP, houve 42 contribuições: sendo 30 relacionadas ao cálculo da revisão e 12 referentes à estrutura tarifária. A CEA – Equatorial respondeu por 100% contribuições acolhidas pelo regulador (total de 7), de forma que seis delas foram referentes à revisão tarifária e uma delas a estrutura tarifária (ANEEL, 2022b). Essa evidência indica uma posição de supremacia técnica da distribuidora em relação à sociedade em geral, que não teve nenhuma contribuição técnica acatada. Nos registros da CP 035/2023, destacam-se trechos de resposta da ANEEL às críticas da MOVILSAP.ORG e populares, sobre as contradições do atual modelo tarifário do setor elétrico:

Assim, a par das expressas previsões legais citadas, fica evidente que a Aneel não possui a discricionariedade de aprovar processos tarifários observando aspectos alheios às normas do setor, tampouco limitar os resultados dos processos tarifários aos índices oficiais de inflação, tendo vista que as tarifas são reflexo da variação de itens de custo que não necessariamente acompanham a inflação. (ANEEL, 2022b, p. 196)

Tal entendimento parece conflitar com o posicionamento posteriormente sustentado pela diretoria colegiada da própria entidade, bem como tendente a reduzir o escopo de contribuições recebidas. Ademais, o conteúdo não se coaduna com uma

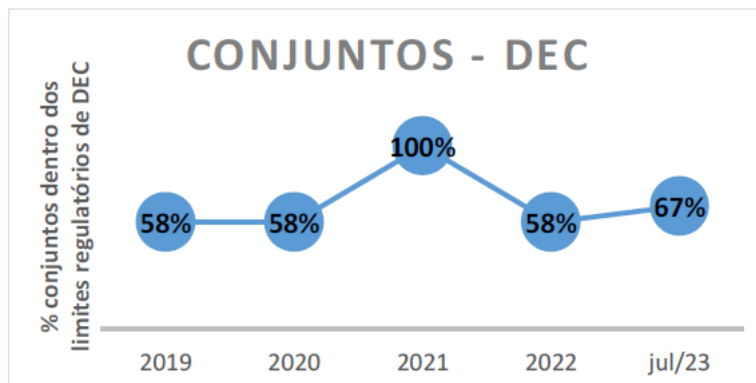
interpretação unificadora do Direito, dado a incidência de várias normas principiológicas que produzem efeito sobre a matéria, tais como o Código de Defesa de Consumidor (Lei nº 8.078/1990), Lei dos Usuários do Serviço Público (Lei nº 13.460/2017) e Lei de Acesso à Informação (Lei 12.257/2011) etc, de modo que haja harmonia entre a questão técnica e os princípios constitucionais.

Além dos aspectos jurídicos, pontua-se aqui a materialização de uma divergência fundamental entre as visões do regulador e do controle externo. Tal divergência reside no fato de que, segundo o atual modelo de tarifação operacionalizado pela ANEEL, o preço obtido será mera consequência dos custos da cadeia, ao passo que, na visão do TCU, explicitada no Acórdão Plenário 1.376/2022, ela pode ser planejada e metrificada pelos formuladores da política pública de modo que suas variações não ultrapassem parâmetros oficiais, tais como índice oficial da inflação.

Ainda sobre achados contidos no Relatório de análise de contribuições da CP 035/2023, entrou-se no mérito do modelo de privatizações conduzidas no setor elétrico. Foi questionada a proporcionalidade entre a qualidade de serviço que vem sendo prestado no Amapá e a respectiva contrapartida via tarifa, bem como se estava ocorrendo fiscalização regular do contrato.

Em resposta, a agência defendeu o modelo desestatizado como premissa para melhoria dos serviços públicos (ANEEL 2022b). Visando subsidiar essa tese, foram apresentados diversos gráficos de monitoramento de indicadores contratuais, incluindo as medições de atingimento do DEC por conjuntos de itens amostrados, desde o exercício de 2019 até o mês de julho de 2023. Ocorre que, como não consta expressamente no documento nenhuma ressalva sobre a confiabilidade das medições executadas entre 2019 e 2021, os resultados do gráfico da Figura 12 sugerem uma piora daquele indicador após a privatização (em 2022) seguida de tendência de melhora no ano seguinte, porém, ainda com resultados inferiores ao patamar máximo observado em 2021.

Figura 12 – Gráfico de série histórica de fiscalização de DEC por conjuntos de amostras no Amapá (Conjuntos – DEC).



Fonte: Nota Técnica Nº 163/2023–STR/ANEEL, de 5/12/2023 (ANEEL, 2022b, p. 199)

Já no que concerne às audiências públicas realizadas por outras instituições interessadas, como por exemplo, a Câmara dos Deputados, verificou-se desenho bastante diferenciado em relação aos canais técnicos da ANEEL: a seleção dos participantes e seus respectivos perfis é uma prerrogativa dos congressistas componentes da Comissão de Desenvolvimento Urbano, liderada por deputados federais do Amapá. Nessa dinâmica, os participantes expressam suas opiniões endereçando questões aos representantes da distribuidora e da agência reguladora com o objetivo de esclarecer alguns pontos envolvendo o RTE 2023. O objetivo que se nota foi o de mobilizar a opinião pública em torno do tema e usar artifícios para a persuasão do regulador em prol da tese de alívio das tarifas (Câmara dos Deputados, 2023).

Em outro polo, destaca-se a realização de audiência pública por parte do MPF em janeiro de 2023, em formato híbrido, que mesclou características dos eventos realizados por ANEEL e Câmara dos Deputados, com o objetivo de agregar subsídios à ação representativa do próprio órgão. Por análise dos termos do Edital, a sistemática de seleção garantiu a presença de atores especializados, população e representantes de órgãos públicos, que poderiam, além de expressar suas opiniões, desenvolver um melhor entendimento sobre o tema debatido (MPF, 2022).

Já a CONCEAP, apresenta-se como um órgão colegiado, onde a representatividade dos usuários se dá pela forma indireta, por meio dos chamados representantes dedicados, que executam trabalho voluntário não remunerado. Suas decisões são tomadas por mecanismos de agregação e barganha, ou seja, por maioria, e o conteúdo de suas decisões tem por objetivo realizar recomendações à distribuidora e persuadir os tomadores de decisão, porém sem autoridade direta sobre tarifação, conforme análises anteriores sobre a vertente de atuação política do referido conselho. Tal configuração, pode explicar a percepção de baixa efetividade desta instância obtida neste trabalho.

Visando triangular e validar as prescrições teóricas trazidas no Quadro 4, foram analisados os resultados de questões específicas tendentes a medir a percepção do grau de acesso dos consumidores cativos às instâncias mapeadas. Num primeiro questionamento, procurou-se avaliar de maneira geral como os respondentes viam a capacidade de participação da população nas audiências e consultas relacionadas aos reajustes de tarifa de energia elétrica. Os resultados contidos na Figura 13 sinalizaram ampla convergência (83%) no sentido que essa capacidade seria baixa, muito baixa ou inexistente. Constatação essa que encontra amplo respaldo nas evidências obtidas por outras fontes ao longo do trabalho.

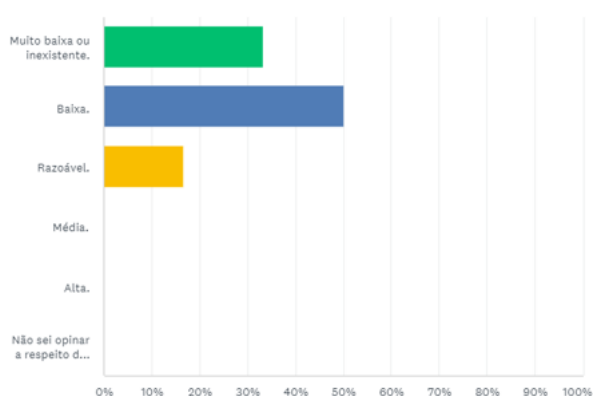
Figura 13 – Estatísticas descritivas das respostas à questão de nº 2 do questionário.

OPÇÕES DE RESPOSTA	RESPOSTAS	
▼ Muito baixa ou inexistente.	50,00%	6
▼ Baixa.	33,33%	4
▼ Razoável.	16,67%	2
▼ Média.	0,00%	0
▼ Alta.	0,00%	0
▼ Não sei opinar a respeito do assunto.	0,00%	0
TOTAL		12

Fonte: Questionário online “Pesquisa Sobre Regulação Tarifária de Energia Elétrica no estado do Amapá”, elaborado pelo autor na plataforma SurveyMonkey.

Obeve-se um perfil de respostas bem semelhante, para a avaliação da capacidade de participação nos conselhos de consumidores, conforme o gráfico da Figura 14. Esse fato corrobora prescrições teóricas e demais evidências levantadas ao longo desse estudo.

Figura 14 – Estatísticas descritivas das respostas à questão de nº 3 do questionário.



Fonte: Questionário online “Pesquisa Sobre Regulação Tarifária de Energia Elétrica no estado do Amapá”, elaborado pelo autor na plataforma SurveyMonkey.

A respeito de aspectos relacionados ao reconhecimento do efeito de assimetria de informação entre a distribuidora e os demais atores durante os processos de regulação tarifária, foi observada nas respostas coletadas uma robusta confirmação à proposição de que “A empresa concessionária de energia elétrica do Amapá leva vantagem no processo de participação social de reajuste das tarifas pois tem acesso a informações que o consumidor não tem.” – conforme Figura 15.

Figura 15 – Estatísticas descritivas das respostas à questão de nº 4 do questionário.

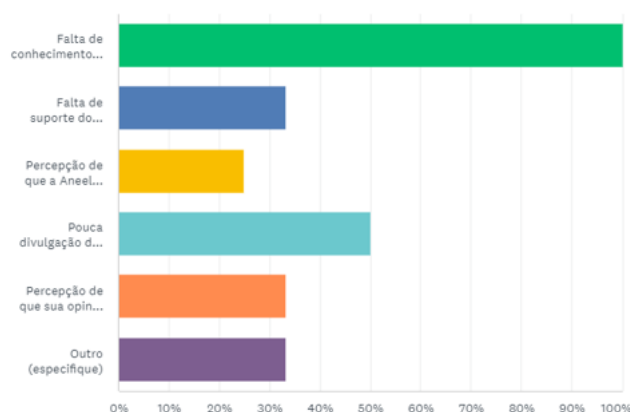
OPÇÕES DE RESPOSTA	RESPOSTAS	
▼ Não concordo de maneira nenhuma.	0,00%	0
▼ Concordo muito pouco.	0,00%	0
▼ Não tenho opinião formada sobre.	33,33%	4
▼ Concordo.	16,67%	2
▼ É a mais pura verdade.	50,00%	6
TOTAL		12

Fonte: Questionário online “Pesquisa Sobre Regulação Tarifária de Energia Elétrica no estado do Amapá”, elaborado pelo autor na plataforma SurveyMonkey.

Consolidando a avaliação dos fóruns ou arenas de participação, foi solicitado aos respondentes que selecionassem, dentre uma lista padronizada, com opção de campo livre para inserção de outros motivos pelos respondentes, quais seriam os principais desafios para que a população pudesse ser ouvida em processos participativos de reajuste de energia elétrica. Os cinco itens pré-determinados foram: “Falta de conhecimento sobre o assunto”; “Falta de suporte do Conselho de Consumidores”; “Percepção de que a ANEEL favorece a empresa concessionária”; “Pouca divulgação das audiências e consultas públicas”; e “Percepção de que sua opinião importa.”

Os resultados, consolidados no gráfico de barras da Figura 16, apresentam a predominância de duas razões: falta de conhecimento da população (apontada como causa para 100% dos respondentes); e a pouca divulgação desses processos participativos (escolhida por 50%). A evidência é consistente com as descobertas de estudos anteriores constantes na seção 3 e com percepções de assimetria informacional reveladas no mesmo instrumento de pesquisa.

Figura 16 – Estatísticas descritivas das respostas à questão de nº 8 do questionário.



Fonte: Questionário online “Pesquisa Sobre Regulação Tarifária de Energia Elétrica no estado do Amapá”, elaborado pelo autor na plataforma SurveyMonkey.

Com o objetivo de extrair impressões qualitativas dos respondentes, foram planejadas duas questões abertas, com o intuito permitir aos participantes expressarem livremente suas preferências em torno das seguintes questões: “Como você vê a questão da participação social dos consumidores de energia elétrica do Amapá (cativos) nos processos de reajuste tarifário conduzidos pela entidade reguladora (Aneel)? – (I); e “Em seu julgamento, como seria possível conciliar os conceitos de “modicidade tarifária” e segurança jurídica dos contratos de concessão de energia elétrica no contexto sócio – econômico do Estado do Amapá?” – (II).

No quesito (I) foram selecionadas algumas respostas consideradas relevantes que mostram diferentes pontos de vista sobre a questão da participação social no Amapá e aqui reproduzidas:

“A participação direta dos consumidores é pequena nos processos de consulta pública de uma maneira geral.”

“Manifestaram sua revolta (a população), diante do percentual, todavia sem entender a razão para o valor e sua "construção" a partir de decisões erradas tomadas no passado pela ANEEL e outros agentes.”

“Os consumidores de energia foram ouvidos pela primeira em 2023, vejo que é a oportunidade de um dos atores no assunto ser ouvido e fazer parte.”

Nas respostas ao seguinte quesito (II) novamente pode-se identificar diferentes tipos de narrativas, que abarcam aspectos jurídicos, técnicos e políticos sobre o fenômeno:

“Os conceitos não são incompatíveis, já que a própria modicidade tarifária também supõe que haverá remuneração ao agente que executa o serviço. Dessa forma, não há necessidade de conciliar conceitualmente, mas definir claramente o que é um preço justo, ou acessível a população, qual o papel do estado em tornar esse preço acessível e de fortalecer princípios como o da transparência para solucionar o aparente conflito.”

“A segurança jurídica é fundamental, e assegura os investimentos necessários para o estado. A solução passa pela alocação de recursos externos para cobrir parte da Parcela A da concessão.”

“Não pode haver um modelo tarifário para todo o país, em virtude das desigualdades sociais e regionais, porque assim não é possível observar o art. 170 da CF. O modelo tarifário para regiões mais pobres, menos populosas e com grandes dimensões não pode ter por princípio a divisão de todos os custos de geração e distribuição de energia elétrica pela base de consumidos. Esse modelo é inconstitucional porque impede o desenvolvimento de regiões como o Amapá, cuja população, sob uma perspectiva do direito e da própria justiça, não poderia pagar tarifa de energia mais alta do que os consumidores de regiões mais desenvolvidas economicamente e com melhores índices de renda da população.”

5.1 Resultados do Teste de Hipóteses

Por fim, após a identificação e análise dos discursos dos principais atores e a caracterização das arenas de participação social, chega-se aos resultados do teste das hipóteses construídas para descrição do fenômeno social (H1 a H3 – reapresentadas em sequência), conforme a abordagem de Carpenter e Moss (2013), já definida anteriormente na seção 3.

H1: “O desenho institucional dos mecanismos de participação social em processos de regulação tarifária de energia elétrica no Amapá tende a fortalecer a representatividade da empresa concessionária em detrimento dos consumidores cativos.” (hipótese principal);

H2: “O desenho institucional dos mecanismos de participação social em processos de regulação tarifária de energia elétrica no Amapá tende a fortalecer a representatividade dos consumidores cativos.” (hipótese concorrente);

H3: “O desenho institucional dos mecanismos de participação social em processos de regulação tarifária de energia elétrica no Amapá tende a fortalecer a representatividade

dos consumidores cativos via ação de grupos de interesse estatais” (hipótese concorrente).

No contexto de H1, que dialoga com a teoria da captura, esperava-se como resultado padrão que as instâncias de participação social existentes privilegiassem decisões que beneficiassem o agente econômico, bem como conferissem pouca ou nenhuma efetividade às contribuições sociais, dado os efeitos de assimetria de poder, informação e grau de complexidade técnica da matéria. Algumas evidências coletadas na pesquisa confirmaram parcialmente essa hipótese, a exemplo do desenho dos processos de RTA 2022, das deliberações colegiadas das RPO e do domínio técnico da concessionária nas contribuições à CP 035/2023.

Porém, verificou-se que, apesar do contexto de pouca permeabilidade às demandas não técnicas, observou-se comportamento diverso do esperado durante o processo de deliberação final do RTE 2023, quando a diretoria colegiada decidiu pela postergação completa do reajuste estipulado.

Por outro lado, na visão da teoria do interesse público, identificada pela hipótese concorrente H2, o regulador estaria sensível a maximizar a efetividade da participação social em temas de apelo social, como os relacionados à modicidade do serviço público. Essa vertente foi parcialmente refutada neste trabalho, devido à quantidade de evidências que sugerem a predisposição do regulador, pelo menos durante parte do período estudado, em relativizar a capacidade de pagamento dos consumidores amapaenses em respeito à segurança jurídica contratual e sustentabilidade econômica do setor. A exemplo da cadeia de eventos e discursos favoráveis à empresa concessionária durante o RTA 2022.

Já na seara da teoria do agente – principal, hipótese H3, esperava-se que as limitações à participação social justificassem ou incentivassem a atuação de órgãos de defesa do estado e controle da regulação como o MPF e as Defensorias, exercendo processos de *accountability* horizontal. As evidências coletadas ao longo dessa pesquisa sugerem que esta hipótese concorrente apresentou o maior poder explanatório para o

fenômeno estudado. Haja vista que diversos atores do jogo regulatório recorreram às instâncias de controle judicial e de articulação política, justamente pelo fato das instâncias de participação social terem sido consideradas insuficientes para representar as demandas legítimas do cidadão amapaense, ainda que em última instância, no âmbito administrativo, a ANEEL tenha adotado uma postura pró-consumidor.

Ainda sobre o processo decisório do RTE 2023, e reforçando o poder explicativo de H3, cabe destacar também o potencial efeito causado pela articulação política em torno de uma iminente edição de MPV pelo poder executivo sobre o voto dos diretores da entidade reguladora. Motivação essa citada expressamente nos documentos oficiais do período (ANEEL, 2022b).

6. Conclusões

Ante todo o exposto, conclui-se que se tratou de um caso complexo, e sobretudo ainda não conclusivo, dado que os efeitos econômicos da postergação acordada em março de 2024 invariavelmente manifestarão seus impactos no futuro próximo. Na esfera judicial, os respectivos processos movidos contra o mérito do RTA 2022 e RTE 2023 continuam tramitando no momento de fechamento dessa pesquisa e poderão gerar efeitos jurídicos nos próximos anos.

6.1 Limitações Metodológicas do Estudo

Cabe ressaltar, em primeiro plano, as limitações do método de pesquisa científica escolhido, que apesar de possibilitar um mergulho profundo nos detalhes dos eventos regulatórios observados, não se presta a generalizações, ainda que possam ser identificados outros casos bastante semelhantes no Brasil. A conjunção de fatores sociais, políticos e condicionantes técnicas observadas no Amapá durante o período faz com que as descobertas ora apresentadas pertençam ao seu contexto de unicidade. O que não impede a replicação futura do experimento desenhado para casos múltiplos em regiões diferentes do País com o objetivo de desenvolver teorias gerais.

Sobre outros aspectos restritivos do estudo conduzido, registra-se que houve dificuldade de parte do pesquisador em acessar lideranças políticas e servidores estratégicos dos órgãos e instituições mapeadas. Essas dificuldades se relacionam à impedimentos de agenda e ao período de submissão do questionário, que coincidiu com a época da deliberação da agência reguladora sobre o RTE 2023 da CEA. O efeito causado foi a diminuição relativa da representação dos integrantes da entidade reguladora bem como de lideranças políticas, o que sujeitou os resultados dessa pesquisa ao risco de vieses. Por outro lado, acredita-se que a amostra respondente atendeu aos requisitos planejados para a coleta de dados, principalmente pelo espectro dos participantes.

Citam-se também, como outras limitações, a existência de restrições éticas e profissionais, de magistrados por exemplo, que são vedados de manifestar-se em processos nos quais atuam, mesmo com a garantia de proteção de seus dados pessoais - resguardada pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). A estratégia conduzida pelo pesquisador para mitigar essas lacunas foi a amplificação das fontes de dados utilizadas, o que possibilitou acessar os discursos oficiais dos principais atores envolvidos, os quais “falaram pelos autos”.

6.2 Aspectos Chave a respeito dos Atores Mapeados

Com relação à aspectos específicos do funcionamento do Conselho de Consumidores do Amapá (CONCEAP), houve a detecção de uma série de fontes de riscos ao controle social e representatividade desse fórum. As evidências obtidas sugerem um baixo grau de transparência de suas ações e certo alinhamento às pautas regulatórias de interesse da concessionária, tais como a desvinculação de receitas de outras fontes em benefício da modicidade tarifária, deixando o debate sobre a fiscalização da qualidade do serviço prestado, aparentemente, em segundo plano.

Em face da citada percepção de “vácuo” na condução das políticas públicas do setor, foi observado que a atuação dos órgãos de promoção da justiça e defesa do cidadão, deu-se de maneira ativa diante de todo o período. Foram verificadas

ocorrências de concessão de medidas liminares e de sentença favorável à suspensão do reajuste tarifário na Justiça Federal do Amapá de 1º grau, ao passo que nos tribunais superiores, no caso em tela o TRF1, a tese jurídica coincidente com a visão majoritária de “bem comum” não prevaleceu. Ademais, notou-se a intenção de recomendar alterações técnicas à política pública tarifária local por via judicial, que não prosperaram até o momento. Cabe salientar também que as decisões judiciais analisadas não propuseram medidas de solução de continuidade para amenizar os alegados prejuízos ao caixa da empresa prestadora do serviço, se limitando a suspender os efeitos dos reajustes.

Pode-se depreender também, pela análise dos dados, indícios e percepções compartilhadas de que o atual modelo de repartição de custos e encargos do setor elétrico já não está atendendo às necessidades dos estados mais vulneráveis da federação, como o Amapá. Houve diversas citações ao fato de o estado não ser beneficiado por seu grande potencial de geração hidroelétrica, o que tecnicamente pode ser refutado, dado a estrutura de custos da tarifa, que consolida custos de toda a cadeia do setor.

Destaca-se também que grande parte das soluções aventadas para o problema das tarifas no Amapá passam por proposições de novas leis fragmentadas que criam subsídios ou alívios na conta de luz, não havendo de fato um tratamento de política pública específica para a questão, como por exemplo, uma “Lei Geral das Tarifas” ou um “Plano Estratégico” de governo – evidência já apontada em Acórdão do TCU sobre o tema (TCU, 2022). Cabe salientar que muitas das soluções legislativas propostas poderão causar impactos na conta de cidadãos brasileiros de outras regiões, caso sejam implementadas, o que poderá ser um empecilho para o sucesso desse tipo de iniciativas no Congresso Nacional.

Como exemplos desses movimentos, cita-se o Projeto de Lei (PL) para isenção do consumidor do Amapá sobre os custos de transmissão de energia, bem como a reversão de perdas não técnicas para as distribuidoras (hoje custeadas em parte pelos

consumidores pagantes). Em nível subnacional, destacou-se a pendência de regulamentação de Lei Complementar federal que reduz a base de cálculo do ICMS sobre a conta de luz. Porém, não foi encontrada nenhuma menção a qualquer medida legislativa tendente a aumentar a influência direta do consumidor no cálculo tarifário.

Na esfera de atuação da ANEEL, foram identificados progressos recentes na normatização de aspectos ligados à promoção da participação do consumidor, como a edição da REN nº 1.061 de 19/04/2023, que modificou o regimento interno da entidade, dispondo sobre matérias relacionadas às competências da Ouvidoria e relações de consumo, e outros tópicos (ANEEL, 2023b). Outra iniciativa já citada foi a abertura de consulta pública em março do corrente versando sobre a ampliação do peso da avaliação de qualidade das distribuidoras nos ajustes tarifários. Evidências que sugerem uma maior sensibilidade do regulador às novas demandas sociais.

6.3 Resultados do Teste de Hipótese

O resultado do teste de hipóteses planejado nessa pesquisa conduziu a uma predominância da proposição H3, que partiu da premissa que as atuais condições dos mecanismos de participação social existentes incentivariam os atores a buscarem representação via órgãos de defesa do estado e/ou com agentes políticos do cenário amapaense. Esse fenômeno foi observado na análise de conteúdo dos discursos dos representantes institucionais, oficializados em documentos e citados nos veículos de imprensa durante o período. Cita-se como evidências, a existência de ações judiciais coletivas e o arranjo político conduzido junto ao MME e PR para editar uma MPV de alívio das tarifas locais.

Cabe salientar a detecção de um certo “vácuo” institucional no que concerne a quem caberia a liderança da política pública tarifária, pois, em diversas manifestações formais, o regulador se declara como simples executor de garantias contratuais, cabendo ao MME editar diretrizes gerais para o setor. Por outro lado, a classe política referiu-se com frequência ao poder normativo da ANEEL no setor, também colocando em dúvida a legitimidade da entidade para conduzir a gestão de contratos de concessão no Amapá.

Quanto ao papel do poder executivo no jogo regulatório não foi possível obter evidências de que esses atores estariam exercendo de fato a liderança da política pública tarifária – resultado que se aproxima das recomendações do TCU no tema.

Apesar da rejeição parcial das hipóteses H1 e H2, verificou-se, em diversos momentos ao longo da análise, a existência de condições que poderiam materializar eventos de captura, tais como fragilidades observadas na estrutura do CONCEAP, posicionamentos oficiais aparentemente conflitantes e a existência de processos administrativos conduzidos quase que exclusivamente por peritos (como por exemplo o RTA 2022).

Com relação à H2, que dialogou com a teoria do interesse público, notou-se a existência de uma contestada noção de “justiça social”, que por diversas vezes colocou em oposição a sustentabilidade econômica do setor e o bem-estar da população do Amapá. Nesse contexto, o marco considerado significativo da presença dessa teoria, ocorreu durante a deliberação final sobre o RTE 2023, ocasião na qual a ANEEL adota uma postura pró-consumidor diferindo em 100% o reajuste pleiteado pela CEA – Equatorial. Isto que sinalizaria, à luz desse paradigma, uma evidência de “descaptação” da agência reguladora, em face do histórico de posicionamentos durante o RTA 2022.

Foi possível verificar que as principais instâncias de participação social mapeadas no caso não possibilitam aos cidadãos, por si só, poder direto de decidir de fato sobre as decisões sobre a tarifa. Tal efeito indica ressonância com o viés tecnicista do setor elétrico, o qual naturalmente seleciona o perfil dos participantes nos fóruns específicos de tomada de decisão, que são tendentes a posicionar o cidadão comum na condição de espectador ou observador das deliberações, ainda que arque diretamente com os efeitos econômicos ao financiar toda a cadeia do setor elétrico. O que reforça a percepção de sucesso da hipótese H3, que prescreve uma solução por meio de pressão via instituições de controle horizontal da regulação.

Por fim, conclui-se que a presente pesquisa contribuiu para um melhor entendimento dos eventos regulatórios ocorridos no Amapá e forneceu novas

informações para o campo acadêmico da regulação e para seus praticantes/operadores. Ressalta-se que, segundo as previsões de especialistas no setor, caso não haja mudanças estruturais, o fenômeno atualmente vivenciado em “terras tucujus” poderá propagar-se para outros estados brasileiros, em breve espaço de tempo. Ademais, o tema escolhido prestou-se a fornecer subsídios ao fortalecimento da legitimação da ação dos reguladores, o que poderá contribuir para a melhoria dos serviços públicos e com o desenvolvimento da almejada cidadania em nosso País.

Referências Bibliográficas

AMAPÁ. **Lei Nº 2.166, de 17 de abril de 2017**. Altera a Lei nº 1.715, de 07 de dezembro de 2012 e autoriza a União a licitar as ações da Companhia de Eletricidade do Amapá. Macapá, AP: Diário Oficial do Estado nº 6.422, 2017.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. SICNET/Protocolo Geral. Processo Administrativo nº 48500.005466/2012-39 (Volume 1), de 16 de outubro de 2012. Dispõe sobre solicitação de prorrogação do contrato de concessão de distribuição de energia elétrica da CEA. Disponível em: <<https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consulta-processual>>. Acesso em: 17 nov. 2023

_____. ANEEL. **Resolução Homologatória nº 2.184/2016, de 29 de novembro de 2016**. Homologa os limites regulatórios de perdas a serem utilizados nos processos tarifários de CEA, CERR, Amazonas Energia e Boa Vista Energia até o processo tarifário de 2025; os limites de Perdas, Custos Operacionais, DECI e FECI a serem

atingidos ao final do ano de 2017 pelas Distribuidoras Designadas; bem como o valor da Remuneração Adequada de Referência a ser utilizada nos empréstimos da RGR. Brasília: ANEEL, 2016. Disponível em: https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/audiencias-publicas-antigas?p_p_id=participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_idDocumento=18207&participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_tipoFaseReuniao=fase&participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_jspPage=%2Fhtml%2Fpp%2Fvisualizar.jsp> Acesso em: 28 mar. 2024.

_____. SICNET/Protocolo Geral. Processo Administrativo nº 48500.004895/2021-80 (Volume 1), de 5 de outubro de 2021. Dispõe sobre o Reajuste Tarifário Anual de 2022 da Companhia de Eletricidade do Amapá - CEA. Disponível em: <<https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consulta-processual>>. Acesso em: 08 mar. 2024.

_____. ANEEL. **Resolução Normativa nº 963/2021, de 14 de dezembro de 2021.** Estabelece as condições gerais para a criação, organização e atuação dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica, e revoga as Resoluções Normativas nº 451, de 27 de setembro de 2011, nº 715, de 26 de abril de 2016, e nº 820, de 19 de junho de 2018. Brasília: ANEEL, 2021. Disponível em: <<https://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2021963.html>>. Acesso em: 25 mar. 2024.

_____. ANEEL. **Resolução Normativa nº 1.003/2022, de 01 de fevereiro de 2022.** Aprova a estrutura e os submódulos dos Procedimentos de Regulação Tarifária – PRORET, e consolida a regulamentação acerca dos processos tarifários, aplicáveis a concessionárias e permissionários de serviços públicos de distribuição, transmissão e geração de energia elétrica, revoga as Resoluções Normativas nº 435, de 24 de maio de 2011; nº 457, de 8 de novembro de 2011; nº 478, de 3 de abril de 2012 e dá outras providências. Brasília: ANEEL, 2022. Disponível em: <<https://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren20221003.html>>. Acesso em: 25 mar. 2024.

_____. SICNET/Protocolo Geral. Processo Administrativo nº 48500.006872/2022-91 (Volume 1), de 10 de agosto de 2022. Dispõe sobre o Reajuste Tarifário Extraordinário de 2023 da Companhia de Eletricidade do Amapá - CEA. Disponível em: <<https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consulta-processual>>. Acesso em: 08 mar. 2024.

_____. 47ª Reunião Pública Ordinária ANEEL – 13/12/2022 – Parte 2. YouTube, 13 de dezembro de 2022. 4h39min43s. Disponível em: <<https://youtu.be/DaZI4Pc5Tfs?si=zBkkXGRBtEBbbQys>>. Acesso em: 28 mar. 2024.

_____. ANEEL divulga os resultados do desempenho das distribuidoras na continuidade do fornecimento de energia elétrica em 2022. Brasília, 29 de mar. de 2023.

Disponível em: < <https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/noticias/2023/aneel-divulga-os-resultados-do-desempenho-das-distribuidoras-na-continuidade-do-fornecimento-de-energia-eletrica-em-2022>>. Acesso em: 17 mar. 2024.

_____. ANEEL. **Resolução Normativa nº 1.061/2023, de 19 de abril de 2023.** Altera o Regimento Interno aprovado pela Portaria MME nº 349, de 28 de novembro de 1997. Brasília: ANEEL, 2023. Disponível em: <<https://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren20231061.html>>. Acesso em: 29 mar. 2024.

_____. ANEEL. **Relatórios de Perda de Energia em processos tarifários, de 22 de novembro de 2023.** Relatório gerado automaticamente em aplicação Power BI da ANEEL. Disponível em: < <https://portalrelatorios.aneel.gov.br/luznatarifa/perdasenergias#!>>. Acesso em: 23 nov. 2023.

_____. 46ª Reunião Pública Ordinária ANEEL – 12/12/2023 – Parte 1. YouTube, 12 de dezembro de 2023. 3h24min10s. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZHcd_6ufls&list=PLFUc6ue2RwUaEpYmwx6eUrP2HDI4JLJ9-&index=1>. Acesso em: 30 mar. 2024.

_____. Consulta pública da ANEEL estuda ampliar a influência do grau de satisfação do consumidor no cálculo da tarifa de energia elétrica. Brasília, 05 de mar. de 2024. Disponível em: < <https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/noticias/2024/consulta-publica-da-aneel-estuda-ampliar-a-influencia-do-grau-de-satisfacao-do-consumidor-no-calculo-da-tarifa-de-energia-eletrica>> . Acesso em: 17 mar. 2024.

_____. 9ª Reunião Pública Ordinária ANEEL – 26/03/2024 – Parte 2. YouTube, 26 de março de 2024. 3h24min10s. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=YJ4sIItD6jQ>>. Acesso em: 31 mar. 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Desestatização - Companhia de Eletricidade do Amapá – CEA. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-encerrados/desestatizacao-companhia-de-eletricidade-do-amapa>>. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto - Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União: 09 set. 1942, retificado em 08. out. 1942 e retificado em 17 jun. 1943. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 30 mar. 2024.

_____. Justiça Federal (Seção Judiciária do Amapá - 2º Vara Federal Cível). Aditamento da Petição Inicial da Ação Civil Pública nº 1015442-64.2022.4.01.3100, Ministério Público Federal versus Agência Nacional de Energia Elétrica e outros, 24 de fevereiro de 2023.

_____. Justiça Federal (Seção Judiciária do Amapá - 2º Vara Federal Cível). Ação civil pública nº 1015442-64.2022.4.01.3100/AP. Nulidade de reajuste anual de tarifa de energia elétrica sem observância do devido processo administrativo. Ministério Público Federal versus Agência Nacional de Energia Elétrica e outros. Juiz: Jucelio Fleury Neto. Macapá, 20 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br:443/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=23121918263808300001952556342> >. Acesso em: 31 mar. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Entraves no Fornecimento de Energia Elétrica no Amapá - Desenvolvimento Urbano - 13/09/2023. YouTube, 13 de setembro de 2022. 3h24min10s. Disponível em: <<https://www.youtube.com/live/4gV8QiP3Ep0?si=eTkcXErD-V5FR4-k>> . Acesso em: 26 fev. 2024.

_____. **Requerimento nº 47/2023 da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputado de 14 de novembro de 2023. Versa sobre a criação de Subcomissão Especial com o objetivo de analisar e encontrar soluções para os entraves técnicos e tarifários vao fornecimento de energia elétrica no Estado do Amapá..** Brasília: Câmara dos Deputados, 2023.

CARPENTER, D., & MOSS, D. (2013). Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit it. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

DE CASTRO, et al. (2017). As Tarifas de Energia Elétrica no Brasil e em Outros Países: O Porquê das Diferenças (Fábrica de Livros, Ed.). GESEL, CPFL, ANEEL.

DE LIMA, I. A., & DA FONSECA, E. M. (2021). Analytical Perspectives in the Study of Regulatory Policies. Revista de Administração Pública, 55(3), 625–643. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200453>

CONSELHO DOS CONSUMIDORES ACUSA BANCADA PARLAMENTAR PELO ALTO REAJUSTE NA TARIFA DE LUZ. **Diário do Amapá.** Macapá, 24 de dez. de 2022. Cidades. Disponível em: <<https://www.diariodoamapa.com.br/cadernos/cidades/conselho-dos-consumidores-acusa-bancada-parlamentar-pelo-alto-reajuste-na-tarifa-de-luz/>>. Acesso em: 17 dez. 2023.

SUBCOMISSÃO DA CÂMARA VEM AO AMAPÁ INSPECIONAR COMO É FEITA MEDIÇÃO DE ENERGIA. **Diário do Amapá.** Macapá, 09 de nov. de 2023. Política. Disponível em: <<https://www.diariodoamapa.com.br/cadernos/politica/subcomissao-da-camara-vem-ao-amapa-inspecionar-como-e-feita-medicao-de-energia/>>. Acesso em: 17 dez. 2023.

“ATÉ AGORA ESTAMOS VENCENDO”, DIZ CLÉCIO SOBRE REAJUSTE DE ENERGIA ELÉTRICA. **Diário do Amapá.** Macapá, 27 de mar. de 2024. Disponível em: <<https://www.diariodoamapa.com.br/cadernos/politica/ate-agora-estamos-vencendo-diz-clecio-sobre-reajuste-de-energia-eletrica/>>Acesso em: 27 mar. 2024.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2022. Rio de Janeiro: EPE, 2022.

FUNG, A., & KENNEDY, J. F. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66–75.

GARCIA CABRAL, F., SARAI, L., & RODRIGUES IWAKURA, C. (2021). Tribunal de Contas da União (TCU) e as Agências Reguladoras. *Revista Da CGU*, 13(24), 207–219. <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v13i24.450>

IBGE Cidades. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/panorama>>. Acesso em: 14 jan. 2024.

Ministério de Minas e Energia. Portaria nº 442, de 26 de agosto de 2016. Disponível em: https://antigo.mme.gov.br/documents/72128/268773/Portaria_n_442-2016.pdf/48fe2581-5bbc-ce57-4c8c-19f57492eed4?version=1.0> Acesso em: 28 mar. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). Procuradoria da República - Amapá. Edital nº 34/2022, de 19 de dezembro de 2022. Audiência Pública promovida pelo MPF, em Macapá/AP, no dia 18 de janeiro de 2023, versando sobre Reajuste Tarifário Anual da Companhia de Eletricidade do Amapá – CEA, a vigorar a partir de 13 de dezembro de 2022 e a questão energética no Estado no Amapá.

_____. Justiça Federal anula resolução da Aneel que homologou reajuste de 36% na conta de energia do Amapá em 2022. Macapá, 10 de jan. de 2024. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/ap/sala-de-imprensa/noticias-ap/justica-federal-anula-resolucao-da-aneel-que-homologou-reajuste-de-36-na-conta-de-energia-do-amapa-em-2022>>. Acesso em: 14 jan. 2024.

PAIVA, Juliana Lopes Barroso Villas Boas Carvalho de. (2021). **A liberalização do Mercado de Energia Elétrica Brasileiro: Regulação para Promoção da Concorrência no Varejo (“full retail competition”)**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2021. 175.p

PAIXÃO, Josi. Liminar da Justiça Federal suspende revisão de 44,41% na energia elétrica do AP. **O Globo**, Macapá, 14 de dez. de 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2023/12/14/liminar-da-justica-federal-suspende-revisao-de-4441percent-na-energia-eletrica-do-ap.ghml>>. Acesso em: 17 mar. 2024.

PORTO, J., ALBERTO, J., ANDRÉA, T., & GOMES, F. (2021). De apagão a apagado: ensaios sobre a questão energética amapaense.

RAMALHO, P. I. S., & RODRIGO, D. (2022). Interests and Influence: Stakeholder Participation in the Regulatory Process. *Open Journal of Political Science*, 12(04), 626–651. <https://doi.org/10.4236/ojps.2022.124034>

RITTNER, Daniel. Lula anunciará MP para reduzir contas de luz no Amapá com recursos da Eletrobras. **CNN Brasil**, Brasília, 17 de dez. de 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/lula-anunciara-mp-para-reduzir-contas-de-luz-no-amapa-com-recursos-da-elektrobras/>>#:~:text=Especial%20SXSU-,Lula%20anunciar%C3%A1%20MP%20para%20reduzir%20contas%20de,Amap%C3%A1%20com%20recursos%20da%20Eletrobras&text=O%20governo%20dever%C3%A1%20anunciar%2C%20nesta,contas%20de%20luz%20no%20Amap%C3%A1. >. Acesso em: 26 fev. 2024.

SAAB, F., & de ALMEIDA MIDDLEJ e SILVA, S. (2021). Análise de Impacto Regulatório e Prevenção da Corrupção: Um Estudo Exploratório sobre a AIR no Brasil. *Revista Da CGU*, 13(24), 167–179. <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v13i24.451>

SILVA, M. B. da. (2012). Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). *Revista de Administração Pública*, 46(4), 969–992. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000400004>

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 1.376/2022 - Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler. Sessão de 15 de junho de 2022. Auditoria operacional com o objetivo de avaliar a existência, a efetividade e a coerência da política tarifária do setor elétrico. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, [2022]. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2532762>>. Acesso em: 14 fev. 2024.

VIANA, Inajara Amanda Fonseca. **Estudos sobre o setor energético no estado no amapá e sua influência no desenvolvimento local, entre 1943 e 2015**. Macapá: Fundação Universidade do Amapá, 2017. 142.p

YIN, Robert. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos** / Robert K. Yin; trad. Daniel Grassi - 2.ed. -Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A – Questionário: “Pesquisa Sobre Regulação Tarifária de Energia Elétrica no estado do Amapá”

P1 - Qual o seu órgão e Cargo/Função? (Questão Aberta)

P2 - Como você avaliaria a capacidade de participação da população nas audiências públicas e consultas relacionadas aos reajustes de tarifa de energia elétrica? (Questão Fechada – Assertiva Única)

- ☐ Muito baixa ou inexistente.
- ☐ Baixa.
- ☐ Razoável.
- ☐ Média.
- ☐ Alta.
- ☐ Não sei opinar a respeito do assunto.

P3 - Como você avaliaria a capacidade de participação da população nas decisões do conselho de consumidores de energia? (Questão Fechada – Assertiva Única)

- ☐ Muito baixa ou inexistente.
- ☐ Baixa.
- ☐ Razoável.
- ☐ Média.
- ☐ Alta.
- ☐ Não sei opinar a respeito do assunto.

P4 - Diga o quanto você concorda com essa afirmação: "A empresa concessionária de energia elétrica do Amapá leva vantagem no processo de participação social de reajuste das tarifas pois tem acesso a informações que o consumidor comum não tem". (Questão Fechada – Assertiva Única)

- ☐ Não concordo de maneira nenhuma.
- ☐ Concordo muito pouco.
- ☐ Não tenho opinião formada sobre.
- ☐ Concordo.
- ☐ É a mais pura verdade.

P5 - Diga o quanto você concorda com essa afirmação: "A Aneel, durante os processos de participação social no Amapá, tem se pautado pela diretriz da garantia da modicidade tarifária ao consumidor residencial e comercial." (Questão Fechada – Assertiva Única)

- ☐ Não concordo de maneira nenhuma.
- ☐ Concordo muito pouco.
- ☐ Não tenho opinião formada sobre.
- ☐ Concordo.
- ☐ É a mais pura verdade.

P6 - Diga o quanto você concorda com essa afirmação: "As instituições do Amapá, tais como a Justiça, o Ministérios Públicos Federal e Estadual, Procon, Defensoria Pública e OAB têm sido decisivas para garantir a modicidade tarifária na prestação do serviço de distribuição de energia elétrica." (Questão Fechada – Assertiva Única)

- ☐ Não concordo de maneira nenhuma.
- ☐ Concordo muito pouco.
- ☐ Não tenho opinião formada sobre.
- ☐ Concordo.
- ☐ É a mais pura verdade.

P7 - Diga o quanto você concorda com essa afirmação: "A atuação dos agentes políticos (Senadores, Deputados Federais/Estaduais, Presidente da República, Ministros e etc) tem sido decisiva para garantir a modicidade tarifária na prestação do serviço de distribuição de energia elétrica no Amapá." (Questão Fechada – Assertiva Única)

- ☐ Não concordo de maneira nenhuma.
- ☐ Concordo muito pouco.
- ☐ Não tenho opinião formada sobre.
- ☐ Concordo.
- ☐ É a mais pura verdade.

P8 - Em seu julgamento, quais são os principais desafios a população enfrenta para ser ouvida durante processos participativos de reajuste de energia elétrica? (Pode ser escolhida mais de uma resposta). (Questão Semiaberta – Assertivas Múltiplas)

- ☐ Falta de conhecimento sobre o assunto.
- ☐ Falta de suporte do Conselho de Consumidores.
- ☐ Percepção de que a Aneel favorece a empresa concessionária.
- ☐ Pouca divulgação das audiências e consultas públicas.
- ☐ Percepção de que sua opinião não importa.
- ☐ Outro (especifique)

P9 - Como você vê a questão da participação social dos consumidores de energia elétrica do Amapá (cativos) nos processos de reajuste tarifário conduzidos pela entidade reguladora (Aneel)? - Resposta Opcional (Questão Aberta)

P10 - Em seu julgamento, como seria possível conciliar os conceitos de “modicidade tarifária” e segurança jurídica dos contratos de concessão de energia elétrica no contexto sócio – econômico do Estado do Amapá? - Resposta Opcional (Questão Aberta)