Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

BÁRBARA TRINDADE MEDEIROS DA SILVA

PARTICIPAÇÃO SOCIAL: Um estudo preliminar sobre a influência das audiências públicas nas Resoluções da Adasa

Brasília – DF
2019

BÁRBARA TRINDADE MEDEIROS DA SILVA

PARTICIPAÇÃO SOCIAL: Um estudo preliminar sobre a influência das audiências públicas nas Resoluções da Adasa

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professor Orientador: Prof. Dr. Mauro Guilherme Maidana Capelari

Brasília – DF
2019

BÁRBARA TRINDADE MEDEIROS DA SILVA

PARTICIPAÇÃO SOCIAL: Um estudo preliminar sobre a influência das audiências públicas nas Resoluções da Adasa

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

Bárbara Trindade Medeiros da Silva

Prof. Dr. Mauro Guilherme Maidana Capelari
Professor-Orientador

Profa. Dr. Suylan de Almeida Midlej e Silva
Professor-Examinador 1

Brasília, 05 de julho de 2019

Dedico esse trabalho a Deus e a minha família.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Dilva e Valdir, e aos meus irmãos, Amanda e Hércules, por todo o carinho e apoio.

Ao Professor-Orientador, Mauro, pela paciência, dedicação e disponibilidade em me ajudar e por todo o tempo dedicado a construção desse trabalho.

Ao meu amigo Higor, por todo suporte e empenho aconselhamentos dado, e minhas amigas, Maria e Beatriz, pelo encorajamento e palavras de apoio.

A todos os funcionários da Adasa que se dispuseram a ser entrevistados, especialmente ao César, pela atenção e contribuições dadas para o desenvolvimento desse trabalho.

A todos que os demais que, de alguma forma, contribuíram para esse trabalho.

Muito obrigada!

RESUMO

Essa pesquisa tem por objetivo identificar a existência de influência das audiências públicas realizadas no âmbito da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – Adasa, sobre as Resoluções emitidas por essa instituição. Para o estudo dessa temática, foi feita análise do desenho institucional das audiências públicas e do tratamento dado pela Agência às contribuições elaboradas pelos participantes. Conforme aponta a bibliografia, com a inclusão de novos atores no processo de tomada de decisão evidenciam especificidades locais que servem de insumo para o aperfeiçoamento das políticas públicas, além de atribuir maior poder ao cidadão. A pesquisa utiliza a abordagem qualitativo-exploratória, com estudo de caso e entrevista semiestruturada, analisando áudio, transcrição, ata, processo de preparação da audiência e as respostas obtidas através das entrevistas. Os resultados encontrados mostram que as audiências analisadas foram capazes de influenciar nas Resoluções da Adasa, todavia refletiram um ambiente de desigualdades entre os participantes, tendo em vista que foram incorporadas aos normativos apenas as contribuições de agentes que já possuem conhecimentos técnicos sobre os assuntos tratados.

Palavras-chave: Agência Reguladora; Adasa; Audiência Pública; Participação; Desigualdades

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Definição de Audiência Pública..... 33

Figura 2 - Os oito degraus da “Escada da Participação Social” 34

Figura 3 - Dimensões de Análise 35

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 7
1.1 Contextualização 7
1.2 Objetivos 9
1.3 Justificativa 9
2 EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: um enfoque na participação 12
3 AGÊNCIAS REGULADORAS: o caso da Adasa 18
4 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO 22
5 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA 29
5.1 Definição da pesquisa 29
5.2 Técnicas de coleta de dados 30
5.3 Técnicas de análise de dados 31
5.4 Limites de Pesquisa 32
6 RESULTADOS 33
6.1 Audiência Pública 002/2017/Adasa 33
6.1.1 A Minuta de Resolução 33
6.1.2 O Desenho Institucional 34
6.1.3 Resultados da Audiência Pública 37
6.2 Audiência Pública 004/2017/Adasa 39
6.2.1 A Minuta de Resolução 40
6.2.2 O Desenho Institucional 41
6.2.3 Resultados da Audiência Pública 44
7 RESUMO DAS AUDIÊNCIAS: entre momento, metodologia, neutralidade e transparência 46
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS 53
REFERÊNCIAS 56
APÊNDICE 59
ANEXOS 61

1 INTRODUÇÃO

Na introdução, serão apresentados os principais pontos que foram basilares na construção desse trabalho. Esse capítulo passa pela contextualização, onde é feito um acompanhamento histórico até o surgimento do objeto da pesquisa, definição do objetivo geral e objetivos específicos e a justificativa para o desenvolvimento trabalho.

1.1 Contextualização

Ao longo do século XIX o Estado assumiu três faces distintas: o Estado Liberal ou pré-modernidade, que apresentava funções bem reduzidas mais focadas em segurança, justiça e serviços essenciais; o Estado Social ou modernidade, onde o Estado passa a focar em reduzir as falhas de mercado e, para tanto, assumia alguns papéis econômicos de cunho desenvolvimentista e distributivistas; pós-modernidade, caracterizado pela ineficiência, desperdício de recursos, morosidade, burocracia e corrupção (BARROSO, 2002).

O Estado Social era determinado pelo caráter intervencionista na economia de forma redistributiva e pela gestão discricionária na alocação de recursos para eliminar as falhas de mercado, assumindo um papel planejador, produtor direto de bens e serviços e como empregador de último recurso (MAJONE, 1999). Contudo, conforme Majone (1999), foram identificadas várias falhas governamentais nessa forma de gestão, como o crescente desemprego, taxas de inflação e a tendência a captura, por políticos e por sindicatos, das empresas de propriedade estatal (também conhecido como *rent seeking*, onde agentes privados manipulam e influenciam as decisões públicas a seu favor). Esse contexto de crítica serviu de apoio para um modelo de gestão onde houvesse a privatização de parte do setor público e aumento da concorrência econômica (MAJONE, 1999).

No Brasil, o Estado Social iniciou com o fim da Revolução de 30 e ficou institucionalizado pela Constituição de 1934. Junto com a Crise de 30, o Brasil estava passando por um processo de transformação no governo, caracterizado pelo golpe de Estado com inserção do governo militar, e a imersão da administração burocrática (BRESSER-PEREIRA, 2001). Nesse novo modelo de administração pública, a burocrática, o Estado é

protagonista nos processos econômicos, entretanto, essa forma de gestão se mostrou ineficiente e colocou o setor público em crise (BARROSO, 2002).

A crise no setor público, assim como o surgimento de novas tecnologias, possibilitou um bom cenário para uma maior participação da sociedade e do setor privado nesse segmento, com o aumento das políticas voltadas para a desregulamentação e desestatização governamental (PECI, 1999). Assim, foi ajustado uma forma de relação, entre o público e o privado, diferente da predominante durante o Estado Social, fazendo necessário novas regulações para eliminar os riscos do monopólio privado, garantir a livre concorrência, melhor prestação dos serviços públicos e proteção dos usuários desses serviços (PECI, 1999).

Aqui vale ressaltar que a chamada desregulamentação é caracterizada pelo processo de retirada do Estado do campo econômico, como afirma Majone (1999), onde os usuais processos de controle e regulação governamental parecem ter fracassado e, por isso, foram incorporadas pelo mercado, dando espaço para uma nova forma de regulação em um nível diferente de governança.

Com essa nova forma de atuação do Estado e participação de empresas privadas na prestação de serviços públicos, surgem as agências reguladoras, denominadas autarquias especiais. Conforme Barroso (2002), caracterizam-se por possuírem autonomia em relação ao Poder Público, atribuições próprias, dotadas de personalidade jurídica de direito público, com criação e extinção por meio de lei específica e sujeitas ao disposto no art. 37, inciso XIX da Constituição Federal.

Por serem “autarquias especiais independentes, autônomas em relação ao poder central e detentoras de independência decisória” (CASANOVA JUNIOR, 2014, p. 29) as agências reguladoras estão sujeitas a participação popular em suas deliberações.

Um dos meios possíveis para legitimar a participação dos cidadãos nos atos da administração pública e temas de interesse público são as audiências e consultas públicas (SOARES, 2002).

Esses instrumentos se mostram relacionados a garantia de democracia, à medida que representam a socialização das relações do Estado com o cidadão, para além disso, o direito de participação do cidadão é garantido pelos princípios democráticos (SOARES, 2002).

No caso das agências reguladoras, tendo em vista que seus dirigentes não passaram pelo sufrágio popular e possuírem competência normativa, função judicante e administrativa no setor regulado, não obstante o Estado brasileiro ser caracterizado por democrático de direito, o princípio da participação popular “é o elemento que confere legitimidade a estas autarquias no cenário jurídico brasileiro” (LEMOS; XAVIER, 2010, p. 2).

Com o surgimento desses espaços de concretização da participação, mensurar os impactos produzido pela participação popular nas políticas e ações públicas vem ganhando centralidade (ZORZAL; CARLOS, 2017). Além de garantia da participação, a capacidade de influenciar e deliberar sobre os atos públicos também se torna uma questão.

Diante do apresentado, e adotando a hipótese das audiências públicas realizadas na Adasa (Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal) em 2017 possuírem um caráter simbólico, mesmo com a participação de agentes econômicos da população, esse trabalho buscará responder qual/quais as influências das audiências públicas no resultado final das Resoluções produzidas pela Adasa no ano de 2017?

1.2 Objetivos

O objetivo principal deste trabalho consiste em investigar se existe influência das audiências públicas no resultado final das resoluções elaboradas pela Adasa, no ano de 2017. Para isso, serão tomados os seguintes objetivos específicos:

- Descrever o desenho institucional das audiências públicas bem como suas regras, ritos e procedimentos que inibem ou incentivam a participação popular;
- Analisar o tratamento dado pela agência às contribuições propostas pelos participantes das audiências públicas e se elas influenciam as resoluções de 2017 da Adasa.

1.3 Justificativa

Segundo Dagnino (2002), a heterogeneidade da sociedade brasileira e as diversas visões sobre o rumo a ser adotado pelos processos administrativos são evidenciadas à medida que a democracia é construída e fortificada. Contudo, esse processo de construção não resultou, necessariamente, na solução dos problemas de exclusão e desigualdade social nas suas várias expressões, enfatizando a necessidade de maior controle da sociedade sobre o Estado. Segundo a autora, esse pensamento fortificou a construção de uma nova cidadania onde todos os sujeitos são entendidos como portadores de direitos, tendo como consequência

a construção de espaços públicos para promover um amplo debate de temas antes excluídos da agenda pública e ampliação e democratização da gestão estatal, atribuindo maior poder a sociedade civil.

Os processos de construção ou retomada da democracia são acompanhados pela compreensão de que é possível a inovação na forma de deliberar e discutir as pautas da agenda política, por meio da extensa participação de atores sociais com variados perfis culturais (SANTOS, 2002).

Se antes a convicção era de que os mecanismos de participação e consulta pública dificultariam uma rápida tomada de decisões, prolongando demasiadamente o tempo de formulação e implementação das políticas públicas, agora o entendimento é que a participação é fundamental e relevante para a sustentação de políticas públicas (NOGUEIRA, 2004). Essa ampliação da comunicação entre sociedade e Estado contribui ainda para fomentar o desenvolvimento (NOGUEIRA, 2004; COELHO & FAVARETO, 2008) à medida que possibilita a definição de políticas mais justas e com significativo impacto sobre a desigualdade (COELHO & FAVARETO, 2008).

Como salientam Coelho e Favareto (2008), quando múltiplos atores da sociedade ocupam os espaços de participação, suas demandas se tornam mais compreensíveis e claras para os atores estatais, evidenciando especificidades locais que servem de insumo para o sucesso das políticas públicas. Dessa forma, a qualidade do processo decisório é alterada, os recursos públicos são realocados e ocorrem mudanças na implementação da política e na forma de firmar acordos regionais. Temos aqui um processo de "inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político, a redefinição de identidades e vínculos e aumento da participação, especialmente no nível local (SANTOS, 2002, p. 59)

A participação, além de atribuir maior poder ao cidadão e melhorar a efetividade das políticas públicas, quando exercida por meio de audiências públicas, é responsável pela promoção do diálogo entre o Estado e sociedade afetada pela decisão tomada, possibilitando que esse último exponha sua opinião sobre a política em questão (CARVALHAES; SILVA, 2017; CHAMBERS e KOPSTEIN, 2006). Essa maior inclusão da sociedade civil estreita a relação entre o Estado e a sociedade, dando maior abertura para que sujeitos marginalizados e afetados pela política sejam considerados, podendo contribuir para reduzir as desigualdades e atribuindo maior sucesso a política (SOARES, 2002; CARVALHAES E SILVA, 2017).

Assim argumentando, o objetivo da pesquisa adquire o potencial de contribuir para o aperfeiçoamento dos processos participativos e a consequente inclusão social e melhoria do alcance e sucesso das políticas governamentais.

Nesse sentido que o presente trabalho se justifica, uma vez que buscamos identificar as falhas nos mecanismos de participação e como esses mecanismos vêm funcionando na administração pública. Isso possibilita que demonstremos sua importância e possíveis ajustes a serem feitos ou modelos a serem emulados nos processos participativos para que ela ocorra e que seja eficiente inclusivo e emancipatório.

No capítulo 2 serão detalhados a trajetória da administração pública, desde a gestão patrimonialista até o surgimento das agências reguladoras. No o capítulo 3 será detalhado o modelo de agências reguladoras utilizado no Brasil especialmente o da Adasa, *locus* dos estudos de caso deste trabalho. O capítulo 4 abordará a relação entre a participação social e o fortalecimento da democracia, bem como as audiências públicas como um instrumento de participação social e fortalecedor das relações democráticas, uma sistematização de análise do potencial participativo das audiências públicas e um resumo das dimensões utilizadas para análise. O capítulo 5 apresenta a metodologia utilizada. O capítulo 6 detalha como ocorreu o processo participativo em cada uma das audiências, desde a fundamentação para a elaboração da norma, passando pelo detalhamento das audiências até os resultados nelas obtidos e o desenho final da norma. O capítulo 7 apresenta um breve resumo das audiências à luz do seu desenho institucional e o capítulo 8 contém as considerações finais.

2 EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: um enfoque na participação

A gestão patrimonialista do Estado, baseada em relações clientelistas, burocracia extensiva e na intervenção do Estado na economia são uma herança cultural do Brasil colônia. Como colônia de Portugal, o Brasil herdou a estrutura administrativa baseada no poder absoluto do monarca e um aparelho estatal inflado com uma classe econômica improdutiva (MARTINS, 1995). Tais heranças são bem marcadas tanto no período imperial quanto na Primeira República (BRESSER-PEREIRA, 2001).

A administração patrimonial brasileira teve seu início nos anos de 1900, no Brasil oligárquico. Mesmo com a independência do Brasil, a herança colonial não foi interrompida, formando vários grupos oligárquicos, que foram se burocratizando e adquirindo autonomia sobre o Estado e a política, formando a classe política dirigente do Estado. Essa classe era constituída por uma nobreza decadente que não obtinha sua renda das terras, mas sim do patrimônio do Estado; uma classe patrimonialista onde os impostos arrecadados eram utilizados para o seu sustento (BRESSER-PEREIRA, 2001; MARTINS, 1995).

O Estado Patrimonialista-Mercantil tinha uma elite formada por juristas, que eram, em sua maioria, magistrados e funcionários do Estado, mas eles não possuíam poder para governar sozinhos e, para tanto, formavam alianças com os senhores de terras e grandes comerciantes, a classe mercantil. Aos poucos, a elite patrimonialista vai ganhando autonomia e transformando o seu saber jurídico em ferramenta de trabalho e instrumento de poder. Todos os agentes administrativos (ministros, conselheiros, presidentes de província e deputados) eram burocratas, por ter sua renda advinda do Estado, e patrimonialistas, já que os critérios de sua escolha não se davam de forma racional-legal e não faziam distinção entre o patrimônio privado e o estatal (BRESSER-PEREIRA, 2001).

O funcionário patrimonial enxerga a gestão pública como assunto de seu interesse privado, de forma que os atos administrativos dizem mais a respeito dos direitos pessoais dos funcionários do que ao interesse coletivo, além disso, a escolha desses funcionários se dava com base na confiança pessoal e não de acordo com suas próprias capacidades (HOLANDA, 1995).

A administração patrimonial, que predominou durante o Brasil Império e a Primeira República, não era democrática. Os critérios administrativos eram pessoais, não tinham

preocupação com a eficácia. A população detinha um grande distanciamento educacional da elite política e, ainda, existia garantia de emprego a uma camada de funcionários públicos que não exerciam o serviço ativamente. A força desse modelo de gestão foi se esvaindo com imersão dos militares do exército e o surgimento da administração burocrática (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Junto a emersão do governo militar tinha-se a crise de mercado dos anos 30, que teve seu desencadeamento no funcionamento inadequado do livre mercado, levando o Estado Liberal à crise e, em consequência, a sua substituição pelo Estado Social-Burocrático. Este assumia a função de garantir os direitos sociais, emprego, as condições de trabalho e certas garantias aos trabalhadores (BARROSO, 2002); bem como a redistribuição de renda, a promoção do progresso técnico e acumulação do capital de forma conjunta com a contratação de burocratas para a administração pública. Em suma, o Estado substituindo o papel do mercado ao invés de complementá-lo (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Na busca por corrigir as falhas do mercado:

> [...] o Estado assume diretamente alguns papéis econômicos, tanto como condutor do desenvolvimento como outros de cunho distributivista, destinados a atenuar certas distorções do mercado e a amparar os contingentes que ficavam à margem do progresso econômico (BARROSO, 2002, p. 286).

O modelo burocrático é atribuído a Max Weber devido ao sociólogo ter analisado suas principais características. Segundo Weber, o poder é exercido por meio da autoridade racional-legal, emanando das normas e das instituições formais. A partir disso são estabelecidas as três premissas principais da burocracia, sendo elas a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo (SECCHI, 2009).

Secchi (2009) elenca as características advindas de cada uma das principais premissas da administração burocrática. A formalidade é responsável pela configuração da hierarquia administrativa, formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas de modo a evitar as discricionariedades nas execuções das rotinas. A impessoalidade impõe linhas de autoridades bem definidas entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo e determina que a posição hierárquica pertença à organização e não à pessoa que ocupa o cargo, de modo a evitar a apropriação individual do poder. O profissionalismo impõe o mérito como critério de justiça para a ascensão em cargos públicos, a promoção depende do desempenho e experiência na função. Do profissionalismo resulta, também, a separação entre propriedade pública e privada,

trabalho remunerado, divisão racional das tarefas e separação dos ambientes de vida e trabalho.

Quanto aos valores da administração burocrática, a eficiência é central e impõe a alocação racional dos recursos e a obediências às prescrições formais das tarefas; a equidade é o valor implícito delineado para tratamento igual dos funcionários que executam as mesmas tarefas (SECCHI, 2009).

As críticas mais incisivas, também entendidas como disfunção burocrática, se dão sobre a motivação e resistência a mudanças e o desvirtuamento dos objetivos resultantes da obediência acríticas das normas; a senioridade como critério de promoção dentro das organizações, que acaba por inibir a competição entre os funcionários; o freio estabelecido pela impessoalidade extrema à adaptação da organização a peculiaridades das necessidades individuais (SECCHI, 2009).

Apesar do sucesso da burocracia em superar as falhas do patrimonialismo, esse modelo começa a se mostrar insuficiente para a manutenção e desenvolvimento do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1997).

O aceleramento tecnológico da segunda metade do século XIX trouxe a redução do preço na prestação de alguns serviços e o aumento da competitividade da economia mundial, levando a uma perda de autonomia dos Estados nacionais e a perda de efetividade da política econômica desenvolvimentista de um país fechado e autárquico (BRESSER-PEREIRA, 1997).

O tamanho, o papel e o funcionamento do Estado tomam centralidade no debate institucional, levando a um esvaziamento do protagonismo do poder público no processo econômico (BARROSO, 2002; CAVALCANTE, 2017).

O êxito inicial da atuação do Estado para superar a crise de mercado dos anos 30 levou a um crescimento explosivo do mesmo nas áreas de regulação social e empresarial. Com isso, cresceu também as taxas tributárias e começaram a surgir as distorções nas transferências de orçamento. Os interesses empresariais, da classe média e de burocratas públicos começaram a capturar as transferências do Estado – movimento conhecido por rent seeking (BRESSER-PEREIRA, 1997).

“O governo se torna insustentável e sobrecarregado o ponto de vista financeiro” (CAVALCANTE, 2017, p. 3). A crise fiscal se torna mundial em meados dos anos 70, tanto pela incapacidade do Estado em reconhecer novas tecnologias, como pela sua visão considerada equivocada na economia. Em virtude disso é atribuído um caráter de crise de Estado e não crise de mercado, como ocorreu nos anos 30. Consequentemente temos uma

redução drástica na taxa de crescimento do Estado e acompanhado de aumento na taxa desemprego (BRESSER-PEREIRA, 1997).

O Estado perde, em níveis diferenciados, o crédito público e, de forma concomitante, a sua capacidade em gerar poupança, que é drasticamente reduzida de modo a quase desaparece, à medida que a poupança pública vai se transformando de positiva para negativa. Em detrimento disso, a habilidade intervencionista do Estado é reduzida radicalmente e Estado se imobiliza. Dessa forma se deu a crise de Estado (BRESSER-PEREIRA, 1997).

O grande crescimento do Estado, o processo de globalização e a captura do poder público pelo interesse privado, levou a falência da administração burocrática, com o esgotamento das suas formas de intervenção, a crise fiscal e a consequente crise de Estado, além de perder o seu caráter de efetividade no combate à desigualdade (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Essa visão de crise de Estado defendida por Bresser-Pereira não é a única existente na literatura, tendo outros trabalhos observado a redução do Estado pelo lado mais crítico em que uma homogeneização da gestão e a necessidade de abertura de novos mercados para o setor privado sustentaram o discurso da necessidade da reforma gerencial (FLEURY, 1997).

A privatização de serviços e atividades empresariais, com objetivo de tornar o Estado menor e responsável por atividades específicas, com abertura da economia nacional e estímulo a competitividade foi o caminho adotado para reverter o cenário de crise (BRESSER-PEREIRA, 1997; BARROSO, 2002).

O novo modelo de administração gerencial disseminava um conjunto de mudanças nas organizações do setor público baseadas nos princípios de eficiência, eficácia e competitividade e a inserção de ferramentas de administração do setor privado (SECCHI, 2009; CAVALCANTE, 2017).

O modelo é separado em dois momentos. No primeiro, que se iniciou no fim dos anos 70 e se estendeu pela década seguinte, o intuito era adaptar as organizações do setor público aos moldes da iniciativa privada onde a lógica privada e a regulação reduzida serviriam de orientação para o aperfeiçoamento na prestação e obtenção de melhorias dos serviços públicos. Uma estratégia reformista que consistiu na redução do tamanho e do papel do Estado na economia por meio de privatizações de empresas e terceirização de empregados e serviços (SECCHI, 2009).

No segundo momento, a iniciativa reformista é complementada com a priorização da qualidade dos serviços prestados; empoderamento do cidadão nas tomadas de decisões por meio da competição entre os órgãos; accountability; transparência, caracterizando um maior

envolvimento societal e diversificação da participação da sociedade civil e do setor privado (SECCHI, 2009).

O conjunto de mudanças defendidas pelo gerencialismo podem ser resumidas em: separação entre a execução e o desenvolvimento das políticas públicas; administradores empreendedores com autonomia para decidir; gestão com base em resultados; e orçamento por desempenho e terceirização de produção intermediária pelo mercado (SECCHI, 2009).

As mudanças, na administração pública brasileira, durante a década de 90, se deram em três âmbitos. Extinção de restrições ao capital estrangeiro por meio de algumas Emendas Constitucionais; flexibilização dos monopólios estatais, também por meio de Emendas Constitucionais; e a instituição, por meio de Lei, do Programa Nacional de Privatização (BARROSO, 2002).

Além desses três âmbitos de transformação, também ocorre a criação de normas que visam proteger o consumidor além de políticas específicas de proteção ao meio ambiente. Nesse contexto de garantia de manutenção da livre concorrência estrutura de defesa do consumidor que surgem as primeiras agências reguladoras de atividades prestadas por particulares. (BARROSO, 2002)

O novo modelo de administração estava pautado na descentralização política e administrativa por meio de transferência de recursos para níveis políticos regionais e locais, delegação de autoridade para os administradores públicos, organização da administração em poucos níveis hierárquicos, confiança limitada, controle dos resultados em detrimento do controle rígido, e administração voltada para o atendimento ao cidadão (BRESSER-PEREIRA, 1996). Por meio dessas medidas, se objetivava romper com a vinculação da administração direta à Presidência da República fortalecendo os órgãos de administração indireta (NUNES; RIBEIRO; PEIXOTO, 2007).

O entendimento do Estado como, em geral, um mau administrador e não possuidor de todos os recursos necessários à administração, acarretou na transferência ao setor privado de vários serviços públicos. Contudo, é necessário ter em mente que esse processo não mudou a natureza pública do serviço prestado. O Estado ainda manteve sob sua responsabilidade a prestação adequada do serviço, passando de protagonista na execução do serviço para planejador, regulador e fiscalizador, função exercida agora pelas agências reguladoras (BARROSO, 2002).

Um modelo alternativo e posterior ao gerencialismo é o modelo de governança pública. Como apontado por Secchi (2009), três fatores levaram ao advento desse novo modelo de gestão pública. O primeiro é o novo desafio posto ao governo devido às alterações

e maximização da diversidade e complexidade em nossa sociedade. O segundo é a falta de capacidade do Estado em superar adversidades coletivas, devido ao surgimento das ideias de esvaziamento do Estado. E o terceiro fator é o foco do gerencialismo "no desempenho e tratamento dos problemas do que nas perguntas 'quem' deve implementar e 'como' devem ser implementadas as políticas públicas" (SECCHI, 2009, p. 359).

A governança pública é compreendida, segundo Secchi (2009), como a construção de políticas públicas pautadas em relações horizontais entre atores públicos e privados, onde a elaboração de políticas públicas é influenciada, ou ao menos deveria ser, por diferentes atores. Nessa perspectiva, ocorre uma mudança no modo em que os problemas públicos são solucionados; passa-se de um Estado centralizador para um Estado menos monopolista e hierárquico. Além disso, o tecnicismo nos processos decisórios se reduz e é reforçados os mecanismos de deliberação na esfera pública e instrumentos de participação social (SECCHI, 2009).

Segundo Cavalcante (2019), as reformas pós gerencialismo ocorreram no sentido de mudanças mais incrementais, a tentativa de uma real ruptura ocorre por meio do modelo de novo serviço público onde o cidadão é um ator importante na construção das políticas públicas e não apenas um beneficiário final, o fortalecimento da capacidade de relação do Estado com a sociedade passa a ser o foco no sentido de que a capacidade da administração tende a ser ampliada quando combinada com os atores sociais.

Em um contexto de reforma gerencial no Estado brasileiro, as agências reguladoras surgem para garantir que a prestação dos serviços públicos privatizados seja de qualidade e também acessíveis a toda população, por meio da conciliação dos interesses da sociedade civil, dos governantes e as empresas prestadoras de serviços públicos (QUEIROZ; PRADO FILHO, 2002). As audiências públicas, dessa forma, surgem como uma forma de conceder aos cidadãos a legítima atuação nos temas de interesse público. As audiências públicas são caracterizadas como uma das possíveis formas de participação popular na administração pública (SOARES, 2002).

3 AGÊNCIAS REGULADORAS: o caso da Adasa

Em um contexto de transformação da atuação no Estado na economia, com a perda da centralidade no papel de provedor dos serviços públicos, surge a necessidade de reestruturar a administração e fortalecer as funções de regulação e fiscalização. Para tanto, são criadas as agências reguladoras para regular e fiscalizar a atuação das empresas prestadoras dos serviços públicos, além de garantir a qualidade dos serviços prestados e adequar os interesses dos consumidores, do governo e das empresas prestadoras de serviços, garantindo o acesso de toda a população aos serviços prestados (AZEVEDO, 1998; OLIVEIRA; BATISTA; SAUERBRONN, 2015).

O modelo de regulação teve inspiração nas agências reguladoras norte americanas, contudo, as motivações em cada país foram distintas, enquanto nos Estados Unidos as agências foram instituídas para buscar a relativização das liberdades econômicas básicas, o Brasil buscava assegurá-las em sua plenitude (BINENBOJM, 2005).

As agências reguladoras possuem a função de mediar os interesses em torno de políticas públicas delegadas aos particulares, garantindo sua prestação adequada dos serviços públicos, por meio da manutenção do interesse público e a justa remuneração aas empresas prestadoras do serviço. Os conteúdos delegados são de áreas estruturantes e estratégicas, o que exige, das agências reguladoras, um profundo conhecimento sobre a área regulada. Isso lhes atribui um caráter técnico e uma suposta neutralidade na tomada de decisões. Sua atuação sobre áreas centrais e garantia do interesse público torna fundamental analisar as possibilidades e a qualidade de controle e participação social sobre essas instituições (SERAFIM, 2007).

Como aponta Azevedo (1998), algumas premissas devem ser realizadas para garantir a eficácia da agência reguladora, sendo elas: a autonomia técnica, administrativa e financeira; possibilidade de expedir normas operacionais e de serviço; possibilidade de aplicar sanção com rapidez; possibilidade de associar a participação dos usuários no controle e fiscalização dos serviços.

No Brasil, as agências foram instituídas como autarquias com personalidade jurídica de direito público, com criação e extinção por meio de lei específica (BARROSO, 2002). As autarquias, em geral, não possuem subordinação hierárquica em relação às entidades estatais que pertencem para garantir o caráter autárquico, contudo, ao longo do tempo, as atividades

dessas instituições sofreram um processo de engessamento devido a substituição do controle (sobre resultados) por controle dos meios de atuação. Daí a criação das autarquias sob regime especial para superar os engessamentos das autarquias (AZEVEDO, 1998).

As agências reguladoras são autarquias especiais (para mantê-las preservadas de gerências engessada) com prerrogativas próprias e autonomia em relação ao Poder Público (BARROSO, 2002).

Conforme aponta Barroso (2002), para proteger essas autarquias de imposições exteriores indesejadas, foi lhes garantido dois tipos de autonomia: autonomia político-financeira, que estabelece procedimentos e cautelas a serem seguidas, sendo elas, nomeação dos diretores com lastro político, mandato fixo predeterminado, impossibilidade de demissão dos diretores e impossibilidade dos dirigentes de usarem relações e informações para favorecer o setor regulado; e autonomia econômico-financeira, que garante dotações orçamentárias gerais, bem como arrecadações provenientes de outras fontes (taxas de fiscalização, regulação e de participações em contratos e convênios, por exemplo) para as agências reguladoras.

Binenbojm (2005) atribui a independência das agências reguladoras a necessidade de distingui-las dos agentes políticos e do Poder Judiciário. O autor distingue quatro aspectos da independência das autarquias especiais, sendo eles: independência política dos dirigentes, nomeado pelo Presidente, com estabilidade de mandato e impossibilidade de exoneração pelo Presidente; independência técnica de decisão, o que assegura a impossibilidade dos Ministérios e do Presidente revisarem as decisões técnicas tomadas pelas agências; independência normativa, que possibilita que as agências utilizem de amplo poder normativo para regular os serviços públicos e atividades econômicas; e independência gerencial, orçamentária e financeira ampliada, devido às despesas orçamentárias próprias das agências e receitas atribuídas a elas por meio de Lei.

Essa preocupação inicial com a autonomia, segundo Binenbojm (2005), é a característica da primeira fase regulatória no Brasil. No segundo momento, o foco dos debates sobre as agências reguladoras muda de preservação da autonomia para o controle político, responsividade social e legitimidade democrática sobre as autarquias. Se torna mais central, então, a necessidade de compensar a autonomia técnica das agências com instrumentos de accountability, controle político, controle social e controle jurídico.

No Brasil as agências reguladoras são responsáveis por diversas tarefas, identificadas por Barroso (2002) como: controle de tarifas, de modo a assegurar o equilíbrio econômico e financeiro do contrato; universalização do serviço, estendendo-os a parcelas da população que

não se beneficia por força da escassez de recursos; fomento da competitividade, nas áreas em que não há monopólio natural; fiscalização do cumprimento do contrato de concessão; solução dos conflitos entre as diversas partes envolvidas (consumidores do serviço, poder concedente, concessionários, a comunidade como um todo, os investidores potenciais, entre outros).

Com um grande escopo de funções, Barrosos (2002) classifica as atividades exercidas pelas agências reguladoras em executivas (normatização do setor regulado, implementação das políticas públicas elaboradas pelo legislador, atos fiscalizatórios e de natureza sancionatória), em decisórias (resolução de conflitos, no âmbito administrativo, entre concessionária prestadora do serviço, consumidores e agência) e em normativas (regulamentação exercida por meia da elaboração de normativas).

Segundo o site da Associação Brasileira de Agências Reguladoras – ABAR, atualmente existem sete agências reguladoras em nível federal, vinte e oito em nível estadual, quatro intermunicipais e dezesseis municipais. Além dessas, foram identificadas mais três agências federais não associadas a ABAR, sendo elas a Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS e Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA

O *locus* de estudo desse trabalho é a Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – Adasa, que foi criada em 2004, por meio da Lei Distrital nº 3.365 e reestruturada em 26 de dezembro de 2008 por meio da Lei Distrital nº 4.285.

A Adasa, segundo a sua lei de reestruturação (Lei Distrital nº 4.285 de 26 de dezembro de 2008), é uma autarquia especial devido ao mandato fixo e não coincidente de seus diretores, independência decisória, diretoria organizada em forma de colegiado, instância administrativa final nos campos de sua competência e ausência de subordinação hierárquica. A Agência também possui personalidade jurídica de direito público, com autonomia patrimonial, administrativa e financeira e prazo de duração indeterminado.

A Diretoria Colegiada é composta por quatro diretores com mandatos não coincidentes de cinco anos, admitida uma única recondução, sendo um deles nomeado o Diretor-Presidente pelo Governador do Distrito Federal. Segundo o art. 17 da Lei nº 4.285 de 26 de dezembro de 2008, a Diretoria fica incumbida da responsabilidade de solucionar, como instância administrativa recursal litígios relacionados ao uso dos recursos hídricos de domínio do Distrito Federal; examinar e decidir como instância administrativa final conflitos relacionados às áreas de competência originária da Agência e de competência delegada por

outros entes federados, e sobre os demais assuntos relacionados às áreas de competência da Agência, quanto a penalidades aplicadas pela fiscalização a administrados, quanto a recursos sobre matérias de natureza interna; aprovar, previamente, atos de caráter normativo em matérias de competência da Adasa; prestar contas em conformidade com os controles sociais e no que diz respeito a atos de controle de gestão; e decidir sobre demais assuntos referentes a gestão da autarquia.

O art. 17 da Lei nº 4.285 de 26 de dezembro de 2008 elenca como escopo das atividades regulatórias e fiscalizadoras da agência reguladora os recursos hídricos, entendidos como os diversos usos da água; serviços, infraestruturas e instalações operacionais de saneamento básico (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas); gás canalizado; e petróleo e seus derivados, biocombustíveis, álcool combustível, gás veicular e distribuição de lubrificantes e serviços e instalações de energia elétrica, que possuem competência originária federal.

Apesar de a Agência possuir independência decisória, as decisões da Diretoria Colegiada deverão ser acompanhadas pelos segmentos organizados da sociedade civil por meio da utilização dos mecanismos de participação social de audiências e/ou consultas públicas, conforme especificado na Lei de reestruturação e no regimento interno da Agência.
As audiências públicas deverão ocorrer sobre decisões a respeito de matérias relevantes de interesse público, como um instrumento auxiliar dessas decisões para obter subsídios e informações dos segmentos organizados interessados, sobretudo das propostas de reajustes e revisões tarifárias dos serviços regulados e de minutas de atos normativos relativos a assuntos de competência da Adasa (Regimento Interno da Adasa; Lei nº 4.285 de 26 de Dezembro de 2008).

Além de iniciativa própria da agência regulada, as audiências públicas também podem ser requeridas por:

> I – por entidade da sociedade civil devidamente registrada cujas atividades sejam afetas à defesa dos direitos dos usuários de recursos hídricos ou dos usuários ou consumidores de serviços públicos;
> II – por prestador de serviços públicos regulados pela Adasa;
> III – por entidades sindicais representantes dos interesses dos servidores e empregados do prestador de serviço público;
> IV – por requerimento popular subscrito por, no mínimo, 500 (quinhentas) pessoas civilmente aptas e identificadas, moradoras do Distrito Federal (Regimento Interno da Adasa, 2019, art. 96º, § 6º).

O próximo capítulo irá trazer uma breve explanação a respeito da relação entre a participação social e o fortalecimento da democracia, bem como as audiências públicas como

um instrumento de participação social e fortalecedor das relações democráticas e uma sistematização de análise do potencial participativo das audiências públicas.

4 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO

O poder e o papel da liberdade associativa da sociedade podem alcançar diferentes tipos e compreensões. Simone Chambers & Jeffrey Kopstein (2006) mostram como essa liberdade associativa pode acarretar diferentes tipos de relações entre a sociedade civil e o Estado. Os autores exploram seis formas dessas relações, que não são necessariamente exclusivas ou competem entre si. A primeira diz respeito a sociedade civil separada do Estado, onde as associações da sociedade podem perseguir os mais plurais objetivos, a associação ocorre de forma voluntária e o Estado não tem nenhuma participação. Na sociedade civil contra o Estado, as associações da sociedade são vistas como agentes, não necessariamente reconhecidas pelo Estado ou formalmente legais, que interagem e se opõem ao Estado por meio de manifestações de rua ou protesto, por exemplo. Na sociedade civil em apoio ao Estado a esfera pública é compreendida como uma extensão da sociedade, que tem suas demandas representadas politicamente.

Na sociedade civil em diálogo com o Estado, as associações civis são vistas como esferas que produzem valores comuns e senso de obrigação mútua, unindo indivíduos isolados a grupos bem maiores e promovendo a reciprocidade entre os atores de forma a atribuir maior estabilidade e qualidade a democracia. A sociedade em parceria com o Estado é caracterizada pela descentralização da administração pública com maior participação do cidadão e contribuição nas decisões políticas. Por fim, a sociedade civil além do Estado é caracterizada por ativista, principalmente ONG's e movimentos sociais, fazendo uso da internet para publicizar e cercar o Estado de diversos acordos e tratados transnacionais (CHAMBERS e KOPSTEIN, 2006).

Frente às diversas formas de relação entre Estado e sociedade, a representação tem gerado queixas quanto o seu caráter excludente. São os grupos sociais, compostos por indivíduos múltiplos e com distintas demandas que não se veem bem representados, como aponta Young (2006), e ainda, devido a diversidade de grupos sociais e a diversidade dos indivíduos que os compõem, nenhum representante único poderia falar por qualquer grupo social.

Segundo Young, (2006) a representação e a participação devem funcionar de forma conjunta na garantia da democracia e representação política das minorias. A autora defende ainda que o cidadão é bem mais representado quando participa de processos de discussão das concordâncias e diferenças entre os próprios cidadãos e os representantes, materializado nos espaços de representação.

O desconhecimento de formas de concretização do governo popular resulta em um afastamento da sociedade em relação a administração pública, falta da pluralidade de atores nos espaços decisório e ofuscamento do cidadão em relação às instituições detentoras de conhecimento técnico em locais de deliberação (SERAFIM, 2007). A pluralização dos atores nos espaços decisórios pode ser promovida ou afastada pelo desenho da instituição (YOUNG, 2006). Dessa forma, é necessária uma transformação política e cultural sobre a compreensão da democracia para ampliar a inclusão de novos sujeitos em espaços públicos de deliberação (SERAFIM, 2007).

Santos (2002) mostra, com base em seus estudos de caso, como a construção da democracia participativa está diretamente relacionada com o processo de democratização. Segundo ele, a ampliação ou restauração da democracia é apresentada de forma conjunta com a redefinição do significado cultural do próprio conceito de democracia e a construção da democracia participativa coincide com uma disputa pelo significado das práticas políticas específicas, como uma tentativa de ampliação da gramática social e incorporação de novos atores e temas as políticas.

No Brasil, o aperfeiçoamento dos procedimentos de formulação e manutenção das políticas públicas, de forma conjunta com o fortalecimento da sociedade civil, foram vinculados ao debate sobre participação social atribuindo-lhes posição central nos discursos sobre democratização (ALENCAR et al. 2013).

A participação cidadã é um sinônimo de poder para o cidadão, onde a redistribuição de poder permite que cidadãos excluídos dos processos políticos e econômicos passem a ser considerados (ARNSTEIN, 1969).

Coelho e Favareto (2008, apud Coelho e Nobre, 2004), apontam três dimensões que devem possuir os instrumentos de participação, afirmando que a presença de um deles já é o suficiente para colocar os mecanismos em funcionamento. A primeira delas é a presença de movimentos sociais, dotados de força para aproximarem as demandas da sociedade da política nos espaços de participação e atribuir legitimidade às iniciativas públicas. A segunda dimensão é o desenho institucional, que deve utilizar das regras dos espaços de participação para favorecer a participação dos atores dotados de menos recursos e transformar os objetivos

da política debatida em procedimentos e normas. A última dimensão citada é abertura dos gestores, fundamental para permitir que as demandas e contribuições advindas da participação adentrem no ambiente institucional.

"A audiência pública é um instrumento de participação popular assegurado pela Constituição Federal de 1988" (CARVALHAES & SILVA, 2017, p. 64). Esse instrumento promove o diálogo entre Estado e os atores sociais que possam ser afetados pelas decisões e abre espaço para que esses exponham seus entendimentos e opiniões sobre a formulação e implementação da política em questão (SOARES, 2002; CARVALHAES E SILVA, 2017). As audiências públicas possuem caráter consultivo, onde o órgão público não se submete, necessariamente, à vontade da sociedade, mas está aberto a ouvir todos os sujeitos e analisar todas as considerações, escolhendo segui-las ou rejeitá-las (SOARES, 2002).

Esse mecanismo de participação funciona como um modo de reconhecer a legitimidade da participação dos indivíduos nos debates a respeito de temas de interesse público, estando intimamente relacionada às práticas de democracia à medida que representa a democratização do Estado em relação à sociedade (SOARES, 2002).

Uma maior proximidade entre a sociedade e o Estado no processo decisório das políticas públicas são resultados da inclusão de múltiplos novos atores e democratização dos espaços políticos institucionais, uma vez que, sujeitos em vulnerabilidade, excluídos e marginalizados do processo decisório de políticas que os afetam diretamente, passam a ter espaço de fala (ALENCAR et al. 2013). Os novos atores inseridos no processo decisório, são portadores de interesses diferentes e promovem espaços democratizantes para a solução de conflitos e construção de consensos. Assim, esses espaços de convivência e debate fortalecem o aprendizado e firmam uma cultura de direitos através da prática da cidadania (DAGNINO, 2002).

As audiências públicas promovem o debate público e pessoal, podendo ter participantes de forma direta, na qual o indivíduo participa pessoalmente em seu próprio nome, ou de forma indireta, onde quem está presente são as organizações e as associações legalmente reconhecidas, cuja sua atuação venha atender os interesses daqueles que eles representam (SOARES, 2002).

A relevância da questão é o requisito para que ocorram as audiências públicas. Suas temáticas devem remeter a grande relevância dos interesses coletivos e que a decisão venha exercer influência nos campos de interesse de diversas pessoas, além disso, os resultados e os procedimentos adotados devem ser todos de conhecimento público (SOARES, 2002).

Em meio a uma falta de consenso sobre a definição de audiências públicas, Fonseca et al. (2013) elencou as características desse instrumento na busca de defini-lo, sendo eles: como já dito, as audiências possuem caráter consultivo, a população pode se expressar, mas não tem poder decisório; possui caráter pontual, já que são vinculadas a um processo decisório específico; possuem caráter presencial, não pode ser realizada pela internet ou intercâmbio documental; manifestação oral dos participantes, apesar de não excluir a manifestação escrita; debate entre autores envolvidos, de forma a promover um diálogo entre sociedade e Estado; aberta a todos os interessados, já que possibilita a participação de atores individuais e não exclui atores não organizados mesmo a participação da sociedade civil possuindo caráter coletivo; contém regras específicas para o seu funcionamento como data e hora definidas, pauta, ata de reunião e gravação em vídeo ou em voz.

Sistematizando, as características são definidas em:

Figura 1 - Definição de Audiência Pública

Características básicas da audiência pública	Possui caráter consultivo
	Possui caráter pontual
	Possui caráter presencial
	Possui caráter coletivo
	Pressupõe manifestação oral dos participantes
	Implica debate entre os atores envolvidos
	É aberta a todos os interessados
	Contém regras específicas para o seu funcionamento

Fonte: Fonseca et al. (2013).

Contudo, apesar do intuito dos instrumentos de participação social ser a promoção da inclusão da sociedade e, por consequente, a redução das desigualdades, Alencar et al (2013) aponta um grupo de pesquisadores que possuem uma visão mais cética a respeito. Segundo os autores, essa segunda visão da participação afirma que o desenho institucional dos espaços de participação favorece que esses sejam ocupados por atores que já possuem poder e recursos financeiros, além de condição de se organizarem. Os espaços de participação costumam retratar as desigualdades que caracterizam o ambiente social e político e os grupos sociais tradicionalmente marginalizados tendem a continuar excluídos (ALENCAR et al., 2013).

Os mecanismos de participação podem não funcionar de forma igualitária. A presença e acessos à estes espaços podem ser constituídos sob o monopólio de atores que não possuem impedimentos na locomoção, possuem voz ativa nos meios de mobilização e dispõem de horas de livres do trabalho, gerando uma elitização dos instrumentos de

participação por meio da reprodução das desigualdades e distorções no seu funcionamento efetivo (ALENCAR et al., 2013).

Arnstein (1964) afirma que existem graus diferenciados de participação e, para demonstrar essa realidade, propõe uma tipologia de análise do poder da população em decidir sobre as políticas governamentais. O modelo de análise é construído em forma de escada, onde os degraus mais baixos constituem-se em um nível de não participação dos cidadãos e os degraus mais altos constitui-se os cidadãos que possuem efetivo e completo poder de tomada de decisão sobre a política em questão. O primeiro degrau é denominado de manipulação, onde o objetivo real é possibilitar que os detentores do poder de decisão "eduquem" os participantes, não caracterizando uma participação legítima. O último degrau, chamado de controle cidadão, os cidadãos historicamente marginalizados são maioria nos espaços de participação e tomada de decisão ou ainda possuem o completo poder de decisão. A escada é formada por 8 degraus e perpassa os níveis de não participação, concessão mínima de poder e poder cidadão, conforme mostra a figura abaixo:

Figura 2 - Os oito degraus da "Escada da Participação Social"

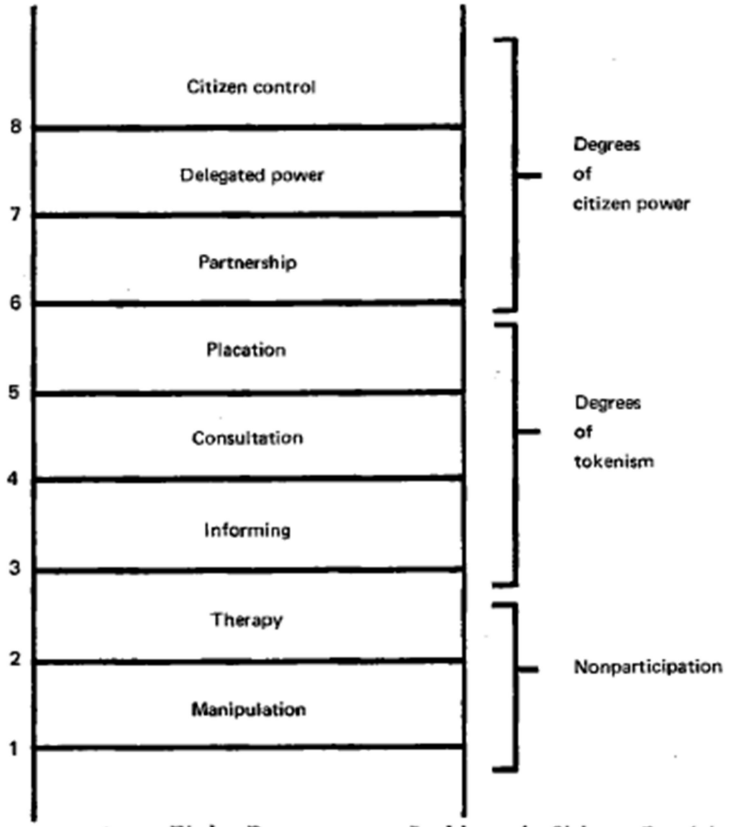

FIGURE 2 *Eight Rungs on a Ladder of Citizen Participation*

Fonte: ARNSTEIN (1969).

Não existe um consenso sobre como deve ser feito a avaliação objetiva da efetividade dos processos participativos, das audiências públicas e, em especial, apesar de serem amplamente difundidas nas políticas de infraestrutura e regulação do setor privado, são menos estudadas dentre os instrumentos de participação (FONSECA et al., 2013). Para sistematizar a análise das audiências públicas, Fonseca et al. (2013), construiu uma lista de dimensão de análise, conforme a figura abaixo, para identificar o potencial de participação efetivo das audiências públicas:

Figura 3 - Dimensões de análise.

Dimensões que caracterizam o processo • Atos normativos e seus impactos no processo. • Mapeamento dos principais atores. • Características relevantes do responsável pelas APs. • Desenho e processo de realização das APs. • Momento da participação e temporalidade do processo. • Escopo e amplitude do debate. • Mobilização e representatividade dos participantes. • Recursos (inclusive humanos) e infraestrutura disponibilizados, e organização do evento. • Processo preparatório para as APs. • Condução da AP, metodologia e efetividade das regras procedimentais. • Sistematização das propostas e devolutiva. • Transparência.
Dimensões de resultado • Impacto na tomada de decisão e em compromissos políticos. • Mediação: diminuição de conflitos e aumento da cooperação. • Construção de capacidades (*capacity building*). • Divulgação das ações governamentais.

Fonte: Fonseca et al. (2013).

As dimensões que caracterizam o processo, objetivam uma análise da qualidade do planejamento, da condução da audiência e a identificação de suas causas de sucesso e insucesso. Visam, ainda, a lista de dimensões para os resultados e guiar a avaliação da efetividade de uma audiência pública. As dimensões de análise podem ser adaptadas de acordo com o objetivo e possibilidade de cada pesquisa (FONSECA et al., 2013).

Das dimensões do Fonseca, et al. (2010) foram utilizadas, para desenvolver essa pesquisa, as dimensões momento de realização da audiência, metodologia do processo participativo, neutralidade do mediador e transparência. O momento de realização da audiência, para ultrapassar a função de esclarecer e informar a sociedade, devem ser realizados no momento adequado, onde ainda seja possível a incorporação de novas demandas. Se realizado em um momento muito inicial, informações fundamentais para a proposição de contribuições relevantes podem ainda não estarem disponíveis à sociedade ou não ter transcorrido tempo o suficiente para mobilização dessa, porém, devem ser realizadas

em um momento que a sociedade possa incorporar seus valores e reivindicações (FONSECA et. al, 2013).

As metodologias utilizadas nas audiências devem ser claras e coerentes de forma a aumentar a percepção de legitimidade do instrumento de participação por parte dos presentes. O evento não deve ter uma restrição excessiva de tempo, de modo que não seja possível atender a complexidade dos temas debatidos e a metodologia empregada pelo mediador deve ser feita de modo que facilite a sistematização das contribuições (FONSECA et. al, 2013).

A atuação do mediador é um ponto chave para inibir ou incentivar o debate, influenciado diretamente na participação do público presente. O mediador deve ser capacitado em metodologias participativas, neutro com relação à temática e ser reconhecido com neutro pelo púbico (FONSECA et al., 2013).

Segunda Fonseca et al. (2013), todo o processo participativo deve ser pautado pela transparência. A publicização de informação deve acompanhar todas as etapas do processo do instrumento de participação, na divulgação dos atores envolvidos e documentos de referência para realização da audiência, na clareza do objetivo da audiência na metodologia utilizada e nos encaminhamentos as contribuições recebidas.

5 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Nesse capítulo é descrito o tipo de pesquisa desenvolvida e as metodologias de análise utilizadas.

5.1 Definição da pesquisa

A abordagem utilizada nesta pesquisa é a qualitativa, pois, segundo Gerhardt (2009), essa abordagem se preocupa com os aspectos da realidade que não podem ser quantificados, trabalhando com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes e não possibilitando a operacionalização de variáveis.

Trabalhos com abordagem qualitativa são caracterizados por:

> [...] objetivação do fenômeno; hierarquização das ações de descrever, compreender, explicar, precisão das relações entre o global e o local em determinado fenômeno; observância das diferenças entre o mundo social e o mundo natural; respeito ao caráter interativo entre os objetivos buscados pelos investigadores, suas orientações teóricas e seus dados empíricos; busca de resultados os mais fidedignos possíveis; oposição ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências (GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p. 32).

A pesquisa desenvolvida possui um caráter exploratório. Conforme Gil (2008), as pesquisas dessa tipologia buscam oferecer uma visão de geral, usando uma maior aproximação de determinado fato e tende a ser bastante empregado em pesquisas com temáticas pouco utilizadas.

Conforme afirmado por Fonseca et al. (2013), as audiências públicas, objeto dessa pesquisa, apesar de bastante difundidas e bem frequentes em políticas de infraestrutura e de regulação do setor privado, são pouco estudadas, o que justifica o caráter exploratório dessa pesquisa.

Assim, essa pesquisa possui um caráter qualitativo-exploratório. Além disso, essa pesquisa também é caracterizada como um estudo de caso. O seu delineamento ocorre pelo estudo profundo e estudo intensivo de dois casos de modo a contribuir à uma classe maior de estudos (GERRING, 2007).

Os estudos de caso consistem na observação e exame de um ponto ou período do tempo. Eles podem ser criados a partir de qualquer fenômeno desde que tenha seus limites bem delimitados e seja objeto de uma inferência, quanto menos casos selecionados e quantos

mais profundamente analisados e estudados, mais a pesquisa é caracterizada como estudo de caso. (GERRING, 2007).

5.2 Técnicas de coleta de dados

Para a definição dos estudos de caso, foram escolhidas duas audiências públicas realizadas pela Adasa no ano de 2017. Nesse ano, o Distrito Federal estava enfrentando uma crise hídrica, com racionamento do uso dos recursos hídricos, o que deslocou uma atenção atípica da sociedade para essa temática e para a Agência que a regula.

Para análise da efetividade das audiências, esse trabalho fez uso da pesquisa documental de fonte primária, os documentos utilizados foram todos produzidos pela Agência Reguladora.

Os documentos utilizados foram os estudos técnicos realizados, minutas das resoluções, atas das audiências e resolução final, disponibilizados no portal eletrônico da Agência; transcrição da audiência, áudio e processo de preparação das audiências, solicitados junto a Ouvidoria da Adasa.

Junto aos documentos dos estudos de caso analisados, os resultados do trabalho incorporaram a visão da pesquisadora obtida através da observação de outras audiências realizadas no ano de 2017.

Em complemento, foram realizadas cinco entrevistas individuais semiestruturadas, em junho de 2019, com funcionários da Adasa. Presencialmente, foram realizadas quatro entrevistas e uma via e-mail. O perfil dos entrevistados é:

- Entrevistado A: Chefe da Ouvidoria da Adasa, área responsável por realizar a interlocução entre a sociedade e a Agência; Mestre em regulação e gestão do saneamento básico;
- Entrevistado B: Reguladora de Serviços Públicos e Coordenadora de Regulação e Outorga da Superintendência de Resíduos Sólidos, Gás e Energia;
- Entrevistado C: Regulador de Serviços Públicos da Superintendência de Abastecimento de Água e Esgoto e membro representante titular da Adasa no Conselho de Consumidores da CAESB;
- Entrevistado D: Coordenador de Estudos Econômicos da Superintendência de Estudos Econômicos e Fiscalização Financeira.

- Entrevistado E: Ex-Diretor da Adasa e Presidente da Mesa nas audiências selecionadas para estudos de caso; atual Chefe de Gabinete da Adasa.

5.3 Técnicas de análise de dados

Para análise dos documentos obtidos, foi utilizado alguns dos parâmetros definidos por Fonseca et al. (2013) que correspondiam com o objetivo geral e com os objetivos específicos definidos.

Fonseca et al. (2013) sistematiza dezesseis parâmetros de análise, distinguidos entre dimensões que caracterizam o processo e dimensões de resultados. Foram selecionadas 5 (cinco) dimensões que mais respondiam aos objetivos propostos, todas que caracterizam o processo, sendo elas: momento de realização e temporalidade do processo, desenho e processo de realização das audiências públicas, características relevantes do responsável pelas audiências, transparência e sistematização das propostas e devolutiva.

Para cada uma das dimensões foi observado o proposto pelos autores e o que de fato ocorreu nos estudos de caso. Aliado a isso, foi feito uma comparação das normas no momento anterior e no momento posterior às audiências de modo a identificar a existência de diferenciações entre as duas versões e quais eram elas.

Para análise das alterações identificadas, foi feita uma investigação de cada uma das sugestões propostas em audiências identificando os principais pontos de cada fala, aliado aos documentos que continham o tratamento dado pela Adasa a cada uma das proposições. Essa etapa da pesquisa buscou identificar se as alterações entre as duas versões das normativas atualizadas ocorreram em decorrência das sugestões recebidas em audiências, e, caso sim, quem foram os responsáveis por cada umas as sugestões acatadas.

Em complemento aos resultados, foi apresentada a opinião geral dos entrevistados, de modo a representar a visão da Adasa sobre o processo participativo.

A pesquisa utilizou da triangulação de dados, que combina diferentes métodos de fonte de coleta de dados e diferentes métodos de análise de dados (AZEVEDO et al., 2013). O uso de múltiplos métodos contribui para estudo do fenômeno sobre múltiplas perspectivas, enriquece nossa compreensão e descobre dimensões desviantes do fenômeno à medida que

possibilita identificar pontos que não se ajustam a teoria, modificando essa ou possibilitando a integração de novas teorias (AZEVEDO et al., 2013).

Os resultados das análises obtidos à luz das dimensões propostas por Fonseca et al. (2013), da opinião dos entrevistados e da comparação entre as duas versões das normativas foram unificados, para verificar se as audiências realizadas na Adasa são efetivas na promoção da participação social e incorporam as demandas sociais.

5.4 Limites de Pesquisa

Dois pontos foram limitantes nos resultados alcançados pela pesquisa. O primeiro deles é quanto ao momento de realização dos objetos em análise. Ambas as audiências públicas utilizadas como estudo de caso foram realizadas em 2017, nesse ano o Distrito Federal estava operando com um sistema de racionamento do abastecimento de água em detrimento do estado de crise hídrica. Tal circunstância pode acabar influenciado o modo em que a sociedade se relaciona com a Agência Reguladora, de maneira que a atenção da sociedade às ações do ente regulador e do ente regulado seja um pouco mais cuidadosa, tornando os resultados encontrados enviesados para um funcionamento atípico da participação social.

E o segundo ponto está na falta de incorporação dos autores envolvidos. A realização de entrevista tanto com a Agência Reguladora, quanto com a prestadora de serviços e a sociedade civil organizada, agregaria opiniões e análises partindo de outros ângulos do processo participativo.

6 RESULTADOS

Nesse capítulo, será detalhado como ocorreu o processo participativo em cada uma das audiências, desde a fundamentação para a elaboração da norma, passando pelo detalhamento das audiências até os resultados nelas obtidos e o desenho final da norma.

6.1 Audiência Pública 002/2017/Adasa

Em agosto de 2016, a Adasa publicou a Resolução que estabeleceu os volumes de água a serem adotados como referência para decretar situação de escassez hídrica, bem como as ações de contenção e a maneira como a concessionária deveria operar os reservatórios do Distrito Federal.

Em setembro de 2016, a Agência emitiu outras Resoluções declarando a situação crítica de escassez hídrica nos reservatórios do Descoberto e Santa Maria e autorizando a cobrança da tarifa de contingência. Essa tarifa é caracterizada por um percentual adicional sobre a fatura correspondente ao serviço de abastecimento de água quando a unidade consumidora do recurso hídrico ultrapassa o consumo de 10 m³ mensais.

A tarifa de contingência foi aplicada no Distrito Federal entre outubro de 2016 e maio de 2017, mas somente em abril de 2017 a Adasa publicou a Resolução que estabeleceu quais os serviços realizados pela concessionária poderiam ser custeados com recursos oriundos da tarifa, bem como os procedimentos que a mesma deveria adotar para ter acesso aos recursos.

A Resolução nº 06, de 05 de abril de 2017, em seu processo de elaboração, foi submetida a Consulta Pública, que possibilitou à sociedade enviar contribuições escritas para construção da resolução, e a uma audiência pública, que possuiu um caráter presencial para receber contribuições orais da sociedade, e seu detalhamento se dá a seguir.

6.1.1 A Minuta de Resolução

A minuta de resolução apresentada na Audiência Pública 002/2017 da Adasa é composta por 3 anexos que objetivam estabelecer os procedimentos a serem adotados pela Companhia de Saneamento Básico do Distrito Federal – CAESB, para a execução de serviços

públicos de abastecimento de água do Distrito Federal com o uso de recursos oriundos da Tarifa de Contingência.

O primeiro anexo se ocupa de esclarecer as definições adotadas na minuta, dessa forma, são apresentados 16 (dezesseis) termos com as suas respectivas significações adotadas.

O segundo anexo lista os tipos de serviços, realizados pela CAESB, passíveis de uso de recursos da tarifa de contingência. A minuta faz uma distinção entre os custos de capital e os custos operacionais, onde o primeiro diz respeito aos investimentos emergências e de estrutura e o segundo aborda diversos tipos de gastos operacionais e de segurança operacional, como reestruturação do atendimento presencial ao público; mensagens e campanhas de sensibilização voltadas a produtores rurais de áreas contribuintes do ponto de captação, abastecimento emergencial de serviços de caráter essencial, entre outros.

O último anexo apresenta os requisitos a serem adotados pela Companhia para o uso dos recursos da Tarifa de Contingência e os prazos para solicitação do recurso. A minuta admite o uso de recurso da Tarifa de Contingência apenas para gastos adicionais da CAESB em detrimento da crise hídrica enfrentada pelo Distrito Federal no ano de 2017, ou seja, os gastos que ultrapassem a prestação regular dos serviços, aqueles que buscam aliviar os efeitos de fornecimento de água potável em situações adversas ou melhorar a prestação do serviço.

6.1.2 O Desenho Institucional

A Audiência ocorreu no dia 07 de março de 2017, com início às 09h, horário de Brasília, e teve a duração de uma hora vinte e um minutos. A mesa foi composta pelo Diretor da Adasa, Sr. Israel Pinheiro Torres, como presidente da sessão; Sr. César Augusto Cunha Campos, como representante do Ouvidor da Adasa; Sr. Adelce Pinto de Queiroz, Chefe do Serviço Jurídico da Adasa, Sr. Francisco Rodrigo Sábato de Castro, Secretário-Geral da Adasa; e o Sr. Cássio Leandro Cossenzo, Superintendente de Estudos Econômicos e Fiscalização Financeira.

Estavam presentes na Audiência oitenta e cinco usuários dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, sendo desse, vinte e três membros da própria Adasa, trinta e três alunos de uma escola de ensino fundamental/médio do DF, sete membros da CAESB e os demais presentes, membros de outras instituições como Câmara Legislativa, Defesa Civil, Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal, Secretaria de Educação, Câmara Federal, entre outros. No momento anterior ao início da audiência, os

participantes assinaram a lista de presença e manifestaram ali seu interesse ou desinteresse em fala, caracterizando a inscrição prévia para se expressar oralmente no decorrer da Audiência.

A Audiência foi conduzida por um mestre de cerimônias que guiava cada momento dentro do evento. Logo na abertura, o mestre de cerimônias convidou cada um dos membros das mesas para tomarem os seus lugares, o presidente da mesa deus as boas-vindas aos presentes e autorizou a execução do Hino Nacional.

As orientações sobre como o evento iria ocorrer foram dadas após a execução do Hino Nacional pelo mestre de cerimônias, que declarou o caráter expositivo da audiência e a impossibilidade de discussões e debates sobre o tema em questão, bem como réplicas e tréplicas. Além disso, também foi anunciada a agenda do evento: exposição da minuta de resolução pelo representante da Adasa; exposição da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB; abertura de fala os presentes, previamente inscritos, e a possível abertura de fala aos demais presentes não inscritos, a critério do Presidente da Mesa.

A primeira fala expositiva foi do Superintendente de Estudos Econômicos e Fiscalização Financeira, que apresentou a minuta de resolução para todos os presentes na audiência, logo após, a fala foi passada a representante da CAESB que ressaltou a necessidade da Companhia ter acesso ao recurso da tarifa de contingência para promover o aumento da disponibilidade hídrica no DF e, por fim, o Presidente da Mesa passou a palavra a cada um dos participantes previamente inscritos, foram ouvidas as contribuições de dez usuários dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário presentes na Audiência.

A primeira fala dos presentes foi dada ao representante da Defesa Civil que propôs tornar obrigatório que a Companhia tenha um quantitativo de caminhões-pipas capaz de atender todo o DF ou a autorização para utilizar os carros pipas de outras instituições.

A segunda fala foi de um usuário representando a Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA, que propôs incluir a educação ambiental como um serviço passível de uso dos recursos da tarifa de contingência, com uma garantia de 10% dos recursos para essa vertente de serviços prestados. O representante do Instituto Brasília Ambiental – IBRAM foi o terceiro participante com o direito a fala concedida, ratificando a fala do participante anterior e acrescentando que a resolução deveria abarcar a possibilidade do grupo de trabalho no combate à escassez hídrica, comandado pela Casa Civil, utilizar esses recursos em seus projetos voltados para a educação ambiental.

A quarta fala foi de um dos membros da Adasa, que propôs a alteração na Resolução nº 17 de 2016, por meio da inclusão de um dispositivo, de modo que o montante oriundo da tarifa de contingência, sobre a guarda da CAESB, não seja reconhecido como receita dessa.

Além disso, também propôs a transformação do Anexo III em texto normativo e uniformizar os prazos que a prestadora de serviços dispõe para apresentar informações à Agência.

A quinta fala não caracterizou representação de nenhuma instituição, a fala ocorreu como usuária do serviço público de abastecimento de água e esgotamento sanitário sugerindo que os recursos da tarifa de contingência contemple, especificamente, projetos voltados para a população com menor poder aquisitivo e iniciativas de reuso da água, bem como propôs que o uso desses recursos sejam acompanhados pelo Tribunal de Contas – TCU ou Ministério Público - MP. Vale ressaltar que, apesar da impossibilidade de réplicas ou resposta imediatas, nesse ponto da audiência, o presidente da mesa salienta que a tarifa de contingência só é aplicada ao consumo superior a 10m³, em esclarecimento a fala da usuária. A sexta fala também não ocorreu de modo a representar uma instituição, a participante se apresentou como professora e problematizou a adoção da tarifa de contingência apenas para o uso doméstico dá água distribuída pela CAESB, ao passo que os setores agrícola e industrial, que apresentam o maior consumo de recursos hídricos no DF, não estão incluídos na tarifa de contingência e apontando a necessidade das ações de contenção da escassez hídrica serem aplicadas a todos os setores consumidores.

As duas falas que se seguiram estabeleceram um clima de maior tensão na audiência, vale ressaltar que, até esse momento, a audiência não tinha obtido nenhum momento de maior tensão. A sétima fala foi de um usuário, não representando nenhuma instituição, que apontou uma falta de planejamento do uso dos recursos hídricos, e sua insatisfação com a tarifa de contingência, tendo em vista que obras de investimento no uso adequado dos recursos deveriam ter sido feitos antes da crise se instaurar, e, salientou ainda, a necessidade das audiências públicas serem deliberativas e não consultivas. A oitava fala, do representante do Sindicato dos Professores em Estabelecimentos Particulares de Ensino - SINPROEP, teceu críticas quanto a revisão tarifária concedida pela Adasa à CAESB, em 2015, quanto ao grande escopo de serviços que podem ser custeados pela tarifa de contingência e expressou insatisfação quanto a recusa da CAESB ao seu pedido de incorporar o Conselho de Consumidores da CAESB.

A penúltima fala foi do representante da Frente Parlamentar Ambientalista que propôs a inclusão de um novo dispositivo que assegure 10% dos recursos arrecadados, pela tarifa de contingência, para a educação ambiental; a inclusão, no Anexo II, de educação ambiental como um item de “custos operacionais adicionais” e elencou os serviços passíveis de serem custeados nessa categoria; inclusão de um novo subitem nos itens de custo de capital adicional referente a preservação e conservação de mananciais; e, por fim, propôs alterações

na redação no art. 3º de modo que a concessionária fique responsável por ser transparente no montante da receita recebida da tarifa de contingência e como ocorreu os gastos.

Na última fala, concedida pelo Presidente da Mesa a uma participante não inscrita previamente, a usuária questionou as poucas ações para recuperação de nascentes; a adoção da tarifa de contingência para uso doméstico e ações menos contundentes para os produtores rurais; e o alto índice de perda de água tratada pela CAESB.

Ao final da audiência, a representante da deputada parlamentar Telma Rufino e da Associação dos Engenheiros ambientais do DF, assumiu a fala, sem a prévia autorização do presidente da mesa, para expressar o descontentamento com os moldes institucionais da Audiência onde, sem promover o debate e falta de resposta da mesa para as manifestações e sugestões dos participantes, restabelecendo um clima de tensão na audiência. Antes do encerramento do evento, o presidente da mesa, em resposta direta a manifestação da usuária, alegou que a analise de todas as manifestações recebidas serão publicadas, posteriormente, no site da Adasa, bem como foi feito com as manifestações de audiências anteriores, e deu por encerrada a Audiência pública.

6.1.3 Resultados da Audiência Pública

A minuta apresentada na audiência sofreu algumas alterações até a aprovação final pela Diretoria Colegiada e sua publicação.

A alteração mais perceptível é quanto a sua estrutura. O Anexo III da minuta de resolução foi incorporado ao texto normativo, o Anexo I e II mantiveram suas temáticas e o Anexo III passa a ser composto pelos modelos de tabela propostos. Essa mudança pode ser associada a uma das sugestões apresentadas na audiência pública pelo usuário e funcionário da Adasa: “[...] sugeriria transformar o Anexo III em texto normativo [...]”. Além disso, conforme sugerido pelo mesmo usuário “[...]adequação dos prazos para apresentação de informação do prestador de serviço[...]”, os prazos para entrega das informações requeridas pela Adasa foram uniformizados em 20 dias.

O Anexo II teve o acréscimo de dispositivos que atribuíram a educação ambiental como um possível custo operacional e eficiente adicional, conforme vigorosamente sugerido na Audiência Pública pela representante da SEMA “Uma proposta nossa é incluir a Educação Ambiental como linha de ação, que é um pouquinho diferente da Comunicação, é complementar, acho que elas têm que caminhar juntas.”, pelo representante do IBRAM “[...] destinação de recursos, especificamente, exclusivamente, para a Educação Ambiental” e pelo

representante da CLDF “[...] incluir no art. n° 1 um novo inciso que garantiria 10% do total dos recursos arrecadados destinados à Educação Ambiental [...]. No Anexo n° 2 incluir um novo item, 1.1.1, que seria de Educação Ambiental, e abaixo dele cinco subitens [...]”. Ainda no anexo II, também foi acrescido instalação de estruturas de sinalização e interpretação ambiental como gastos passível de utilização dos recursos da tarifa de contingência, conforme sugestão do representante da Câmara Legislativa do Distrito Federal “No Anexo n° 2 incluir um novo subitem, 2.1.4.3, que seria implementar estruturas de sinalização e interpretação ambiental em áreas protegidas, unidades de conservação, nascentes, matas auxiliares e demais áreas necessárias à preservação dos recursos hídricos.”

Também foram acrescidos alguns dispositivos a Resolução que não tiveram relação direta com as manifestações apresentadas oralmente na Audiência Pública. No texto normativo passa a conter justificativa para o acréscimo de 25% além do orçamento aprovado; novo artigo abordando da impossibilidade de uso dos recursos da tarifa de contingência para gastos como pessoal próprio da CAESB ou outros acréscimos de despesas regulares; inclusão de custos adicionais em reflorestamento em entorno de nascentes e ao longo do curso da água; novo prazo que a concessionária dispõe para transferência de recursos para conta corrente específica, após a sua arrecadação; dispositivo impossibilidade a compensação dos gastos adicionais da prestadora de serviços antes da transferência integral dos recursos arrecadados para a conta corrente específica; e novo dispositivo que permite a prorrogação do prazo de transferência do recursos para conta corrente específica, com prévia autorização da Adasa.

Como resposta às demandas recebidas, através do e-mail disponível para consulta pública e oralmente durante a audiência presencial, a agência publicou em seu site a Nota Técnica nº 09/2017 que contém o resumo de cada contribuição recebida, bem como as análises das contribuições e os encaminhamentos dados.

Na análise das contribuições, as demandas sociais foram classificadas em: não analisadas, quando a Agência entendeu que não houve pertinência com o tema da audiência, e 6 (seis) contribuições tiveram essa classificação; parcialmente acatadas, quando parte da contribuição recebida foi incorporada ao texto normativo, foram 3 (três) contribuições com essa classificação; acatadas, quando a contribuição foi completamente incorporada à norma, foram 5 (cinco) contribuições com essa classificação; não acatada, quando a Agência entendeu que a contribuição não tem pertinência com o tema tratado, 7 (sete) contribuições receberam essa classificação; contribuição consta parcialmente na minuta, quando a demanda apresentada já está parcialmente inserida na minuta da resolução, 3 (três) contribuições receberam essa classificação; contribuição já conta na minuta, quando a demanda apresentada

está completamente atendida na minuta da resolução, 7 (sete) contribuições receberam essa classificação; não acatada, quando a Agência entendeu que a sugestão não teve pertinência com o tema em questão, foram 8 (oito) contribuições com essa classificação, sendo 6 (seis) encaminhadas para outras áreas internas da Adasa, responsável por cada tema tratado nas demandas; e não fez contribuição, quando a Agência não entendeu a manifestação como uma sugestão de alteração à minuta, 5 (cinco) contribuições foram assim classificadas.

Das contribuições recebidas na Audiência Pública, 1 (uma) foi totalmente acatada para alteração da minuta de resolução e 2 (duas) foram parcialmente acatadas.

As contribuições fornecidas pela sociedade conseguiram incorporar alguns novos dispositivos contendo itens de serviços a serem custeados com os recursos oriundos da tarifa de contingência. As formas de acesso ao recurso, objetivo central da resolução, não foram alteradas e não receberam propostas de alteração.

A Resolução nº 06, de 05 de abril de 2017, aprovada e publicada é composta pelo texto normativo e três anexos.

O texto normativo estabelece que os recursos serão oriundos da Tarifa de Contingência e destinados a cobrir gastos relacionados ao sistema de abastecimento de água e caracterizados como adicionais. Além disso, o texto normativo determina qual procedimento deve ser adotado pela CAESB para a solicitação de recursos de acordo com o tipo do serviço prestado, bem como o prazo disponível para solicitação.

O Anexo I dispõe as definições adotadas. O Anexo II elenca os serviços passíveis de utilização do recurso da tarifa de contingência fazendo uma distinção entre custos de capital adicional, que apresenta cinco tipos passíveis de gastos e seus respectivos serviços, e custos operacionais e eficientes operacionais, que apresenta outras cinco tipificações de gastos e suas respectivas atividades correspondentes.

O Anexo III apresenta modelos de tabelas para informação do investimento proposto pela Companhia e cronograma.

6.2 Audiência Pública 004/2017/Adasa

A Lei Federal nº 11.445, de janeiro de 2007, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, nela, fica determinado, como umas das atribuições das agências reguladoras, firmar as tarifas dos serviços regulados, os prazos de sua fixação, reajuste e

revisão. Os reajustes tarifários deverão ocorrer com um intervalo mínimo de 12 meses, já as revisões irão tratar da reavaliação das tarifas e condições de realização dos serviços, podendo ser periódicas ou extraordinárias.

Em conformidade com a Lei Federal, a Lei de Reestruturação da Adasa, Lei nº 4.528 de 26 de dezembro de 2008, prevê como parte de suas atribuições a regulamentação, a fixação, a fiscalização das tarifas dos serviços públicos de sua competência, bem como propor contribuições sobre os pedidos de revisão e reajuste tarifário. No artigo 28 e no artigo 58 desta mesma Lei, fica estabelecido as resoluções que tratam do reajuste tarifário dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário devem ser submetidas a uma audiência pública prévia a sua publicação, de modo a propiciar maior accountability e participação dos segmentos organizados da sociedade civil.

Em fevereiro de 2006 foi publicado o Contrato de Concessão nº 1/2006, assinado pela Adasa e pela CAESB, nele, fica firmado que as revisões tarifárias irão ocorrer quadrienalmente a partir da segunda revisão (a primeira ocorrendo dois anos após contrato firmado e segunda em 1º de junho de 2016, compreendendo o período de 2008 até 2015) e os reajuste serão anuais.

Em 05 de abril de 2017, a Adasa publicou a Resolução nº 07/2017. Visto a legislação vigente, a Agência realizou uma Consulta Pública, para que a sociedade pudesse propor contribuições escritas à Agência, e realizou a Audiência Pública 004/2017 visando obter contribuições orais da sociedade civil, e seu detalhamento se dá a seguir.

6.2.1 A Minuta de Resolução

A minuta de resolução tem seu corpo normativo composto por apenas 3 artigos e um anexo.

A minuta tem o objetivo de reajustar as tarifas anteriormente homologadas pela resolução do ano anterior em 2,56% (dois inteiros e cinquenta e seis centésimos por cento).

Seu anexo apresenta as tabelas com novas tarifas para os serviços públicos de abastecimento de água e esgoto, dividida em atividades residenciais e atividades comerciais, públicas e industriais. Essa tabela detalha a nova tarifa a ser cobrada de cada tipo de unidade consumidora de acordo com a quantidade de consumo dos recursos hídricos, além disso, define como o prestador de serviços deve enquadrar a unidade consumidora, com base nas

atividades nela exercidas, e o modo como deve ser feito o cálculo do faturamento do serviço de esgoto sanitário.

6.2.2 O Desenho Institucional

A Audiência ocorreu no dia 05 de abril de 2017, às 09h no horário de Brasília e teve a duração de uma hora e quarenta e dois minutos. Para guiar o evento, a audiência contou com um mestre de cerimônias, que conduziu os momentos iniciais.

No início da Audiência o mestre de cerimônias convidou os participantes da mesa para assumirem seus lugares. A mesa foi composta pelo Diretor da Adasa, Sr. Israel Pinheiro Torres, como presidente da sessão; Sr. César Augusto Cunha Campos, como representante do Ouvidor da Adasa; Sr. Adelce Pinto de Queiroz, Chefe do Serviço Jurídico da Adasa, Sr. Francisco Rodrigo Sábato de Castro, Secretário-Geral da Adasa; e o Sr. Cássio Leandro Cossenzo, Superintendente de Estudos Econômicos e Fiscalização Financeira. Após isso, o mestre de cerimônias anuncia a execução do Hino Nacional, seguido do objeto da audiência em apresentar a proposta da Agência e receber contribuição para o aperfeiçoamento da norma e apresentou a agenda da audiência: exposições da Agência Reguladora; exposição da prestadora de serviços; abertura de fala aos previamente inscritos e possível abertura de fala aos demais presentes não inscritos, a critério do presidente da mesa. O mestre de cerimônias salienta por fim que todas as contribuições serão analisadas pela agência e posteriormente divulga no seu portal eletrônico.

A Audiência teve a presença de setenta e oito usuários dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, sendo quarenta e dois funcionários da própria Agência Reguladora; seis membros da CAESB; cinco membros da Câmara Legislativa; representantes de canais de comunicação, TV Band, Metrópoles, Correio Braziliense e TV Globo; representantes de outras instituições como Ministério da Justiça, Conselho dos Consumidores da CAESB, Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgotos do Distrito Federal, Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Distrito Federal, Sindicato do Professores da entidades de ensino particulares do Distrito Federal, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Feira Internacional de Couros, Máquinas e Componentes para Calçados, entre outros. Na entrada do evento, os participantes assinavam a lista de presença e manifestavam ali o seu interesse ou desinteresse

em apresentar contribuições orais durante a audiência, configurando a prévia inscrição para fala.

A exposição da minuta pela Agência Reguladora foi realizada pelo Superintendente de Estudos Econômicos e Fiscalização Financeira, área responsável pela elaboração da minuta, detalhou os fundamentos jurídicos da proposta da norma, regras para a execução do reajuste tarifário anual, a composição da tarifa da CAESB, a fórmula do cálculo do reajuste e a proposta do valor do reajuste tarifário. Após esse detalhamento, a fala foi passada para a representante da CAESB fazer as suas considerações. A concessionária fez a exposição dos componentes financeiros apresentados à Adasa para serem considerados no cálculo o reajuste e solicitou a inclusão de novos itens nesse componente financeiro, de modo a serem incorporados ao cálculo do reajuste tarifário. O presidente da mesa assumiu a fala para conduzir a recepção de contribuições dos usuários previamente inscritos para fala.

A audiência contou com a contribuição de doze usuários de recursos hídricos presentes. A primeira fala foi do representante da sociedade civil que propôs o cancelamento da tarifa de consumo mínimo, incentivando a população que consome menos de 10 m³ reduza o seu consumo, e propôs ainda uma revisão nas faixas de consumo, de modo que essa tenha um olhar mais brando pros usuários que consomem menos. A segunda fala propôs uma redução da pressão da água, para gerar mais economia e, assim, substituir o corte de água por meio do racionamento. A terceira fala estabeleceu um clima de maior tensão na audiência, quando o usuário expressou seu descontentamento quanto ao aumento da tarifa dos serviços prestados pela CAESB, considerando o aumento desproporcional e infundamentado, sendo aplaudido pelos demais presentes na Audiência Pública. A próxima fala foi do representante da comunidade do Itapoã e do Paranoá para expor a realidade das duas comunidades quanto as frequentes faltas d'água e a dificuldade da população em arcar com os custos do serviço, solicitando que não ocorra o reajuste, e, caso não seja possível, que ele seja o menor possível e repensado com um enfoque mais brando em relação a população mais carente e encerrou a fala expressando o descontentamento com a tarifa de consumo mínimo ratificando o que já havia sido exposto anteriormente sobre o como a tarifa desincentiva a economia de água.

A quinta fala manteve o clima de tensão na audiência e reafirmou o descontentamento da sociedade com o aumento da tarifa dos serviços prestados pela CAESB. O representante do Sindicato dos Professores do DF iniciou sua fala mostrando que a CAESB prosseguia cobrando a tarifa de contingência, mesmo após a Justiça ter feito a sua suspensão; questionou a solicitação da CAESB em incluir os gostos de um contrato com o SERASA no item componentes financeiros da fórmula do reajuste tarifário; externou o seu

descontentamento com o caráter consultivo e não deliberativo da audiência e com o aumento da tarifa dos serviços prestados pela CAESB, sendo aplaudido pelos presentes ao final da sua fala. A sexta fala início questionando a possibilidade de audiências futuras serem realizadas nos finais de semana ou feriado, de modo a favorecer uma maior presença da sociedade civil e questionou o bônus desconto restituir apenas 20% do valor economizado e mostrou seu descontentamento em com a tarifa de consumo mínimo, onde os usuários que consomem menos de 10 m³ acabam pagando por um percentual de água que não foi de fato consumido.

A sétima fala apresentou sua insatisfação quanto a quantidade de ar, barro e sujeita transportado pela tubulação com o retorno do abastecimento de água após uma interrupção e quanto a elevada pressão da água, que acaba por estourar o encanamento das residências. A oitava fala foi bastante incisiva para se opor ao aumento da tarifa de abastecimento de água e esgotamento sanitário e denunciar o lançamento de esgoto no Rio Paranoá. A nona fala, do representante do Sindágua, ratificou a sugestão de adequação na estrutura das faixas de consumo, de modo que os usuários que consomem menos de 10 m³ paguem apenas pelo montante consumido e, sugeriu ainda, que Adasa intensifique as fiscalizações do uso dos recursos hídricos no DF.

A décima fala foi do representante do Conselho de Saúde de Samambaia, que denunciou a derrubada de 20 (vinte) pés de Buriti para a construção do novo aterro sanitário do DF em uma área de nascente de água; solicitou a instauração de uma Comissão da Adasa em conjunto com o Tribunal de Contas da União e Ministério Público para fiscalização do aterro sanitário de Samambaia; requereu uma fiscalização mais contundente, por parte da Adasa, sob os atos da Concessionária.

A décima primeira fala foi representado a CAESB, para esclarecer sobre a existência do Conselho de Consumidores dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, que possibilita que a população faça seus apontamentos para discussão com a Concessionária, e justificar que todas as contribuições para o reajuste tarifário oferecidas pela prestadora de serviço têm fundamento e embasamento legal.

Nos momentos finais da Audiência, um dos presentes questionou a composição do Conselho dos Consumidores, mencionado pelo representante da CAESB. O presidente da mesa interrompeu a fala e esclareceu que todas as devolutivas seriam dadas em um momento posterior a audiência e concedeu a última fala ao presidente do Conselho dos Consumidores.

O último usuário a se pronunciar, presidente do Conselho dos Consumidores, iniciou apresentando o Conselho e formas de contatá-lo; questionou se a audiência possuía algum real poder de alteração da minuta; propôs uma revisão na tarifa de consumo mínimo, de modo que

não prejudique os usuários que menos consomem dos recursos hídricos; propôs uma revisão na taxa mínima para os pequenos comércios; solicitou esclarecimentos quanto ao cálculo do faturamento de esgoto sanitário para águas provenientes de poços ou captação superficial, que não estava suficientemente claro na nota técnica disponibilizada pela Adasa; propôs uma redução de 1 m³ na conta final dos consumidores, devido a passagem de ar nos relógios de registro de consumo de água.

Com o fim da participação dos usuários presentes, o Presidente da Mesa esclareceu que a equipe técnica da Agência reguladora já estava analisando possíveis alterações na tarifa de consumo mínimo e a criação de uma tarifa social e esclareceu ainda que a Adasa iria analisar todas as contribuições recebidas e, aquelas consideradas pertinentes, alterariam o texto normativo e encerrou a audiência pública.

6.2.3 Resultados da Audiência Pública

Comparando a minuta apresentada em audiência pública e a resolução final, a única diferença identificada é o aumento na porcentagem nas tarifas vigentes. As tarifas foram reajustadas de 2,56% (dois inteiros e cinquenta e seis centésimos) para 3,1% (três inteiros e um décimo por cento).

As faixas de consumo, estabelecidas no anexo da resolução, se mantiveram assim como apresentadas na minuta, contudo, os valores de todas as faixas foram fixados superiores aos apresentados na minuta em Audiência.

Além do aumento da tarifa, a resolução se manteve tal qual a minuta colocada para discussão em audiência pública. Seu corpo normativo informa o reajuste das tarifas de serviços público de abastecimento de água no DF em 3,1% (três inteiros e um décimo por cento) e o anexo traz as novas tarifas para cada faixa de consumo, a descrição das categorias que o prestador de serviços deverá utilizar para enquadrar as unidades consumidoras em suas devidas faixas de consumo, e a definição do cálculo da tarifa de esgoto sanitário com base no abastecimento de água de cada unidade consumidora.

A resolução final absorveu algumas das contribuições recebidas pelos instrumentos de participação social. A Agência disponibilizou em seu site a Nota Técnica nº 015/2017-SEF/Adasa que apresenta a análise das contribuições em seu anexo II. Conforme o documento, 18 (dezoito) contribuições não foram utilizadas para modificar a minuta de resolução e 6 (contribuições) foram utilizadas para modificar a minuta de resolução.

As alterações realizadas modificaram o ponto central da minuta de resolução, o valor do reajuste tarifário, contudo, vale ressaltar que todas as contribuições consideradas para alteração da minuta foram fornecidas pela prestadora de serviço e nenhuma das manifestações apresentadas oralmente na audiência pública foram utilizadas para modificar a minuta, seja porque a agência entendeu que não tinha pertinência com o tema discutido (oito contribuições foram assim justificadas) ou por não conter informações ou subsídios para incorporação no cálculo que determina o reajuste (três manifestações foram assim justificadas).

No documento contendo a análise das contribuições na Audiência, a Agência respondeu alguns questionamentos apresentados e informou que as contribuições que não tinham pertinência com o tema debatido foram encaminhadas a Ouvidoria para serem repassadas às áreas internas responsáveis.

7 RESUMO DAS AUDIÊNCIAS: entre momento, metodologia, neutralidade e transparência

Conforme padrão estabelecido na Adasa, as Audiências Públicas são realizadas após elaborada a nota técnica, contendo os estudos e análise da Agência para embasar e apresentar a fundamentação legal para a norma em elaboração, e consolidação da minuta da resolução, um espelho da resolução final. Ambos os documentos são disponibilizados à sociedade civil previamente a audiência pública, para que possa receber sugestões de alteração ao projeto de resolução, sendo realizado apenas uma audiência durante o processo de produção da norma.

O momento de realização das audiências se mostrou decisivo quanto a efetividade dessa, uma vez que ele influencia o perfil dos interlocutores que são capazes de alterar a norma por meio de sugestões em audiências.

Na Adasa, o momento de realização da audiência gera dúvidas quanto a efetividade do instrumento participativo. A contribuição realizada pelo cidadão deve ser suficientemente forte e fundamentada, de modo a suprimir os estudos e as decisões já tomadas na minuta pela Agência, instituição essa que detém o conhecimento técnico. Uma solução para o impasse poderia ser a realização de mais de uma audiência, em momentos estratégicos da elaboração da resolução, cada uma com seus objetivos bem definidos (FONSECA et. al., 2013). A realização de outras audiências mais iniciais, discutindo as questões identificadas pela sociedade civil organizada e não organizada, pela prestadora de serviço e pela agência reguladora, em relação ao tema em debate, que busquem nivelar o conhecimento entre eles de modo que todos possam fazer contribuições significativas e relevantes em uma audiência pública posterior e que promovam um debate entre todos os agentes envolvidos pode ser um recurso para suprimir a insegurança quanto a legitimidade das audiências e aumentar a efetividade da participação social.

De modo geral, a visão dos entrevistados é que o atual momento de realização da audiência facilita a participação social.

> "[...] eu acho que o momento é o adequado, a gente precisa de um texto consolidado para poder levar para audiência, até para a gente poder justificar aquilo que a gente não alterar, então tem que ser um texto mais madura para ir à audiência pública [...]" (Coordenadora de Regulação e Outorga da Superintendência de Resíduos Sólidos, Gás e Energia);

> "[...] apesar de ser um momento depois da norma já elaborada, essa minuta é uma boa oportunidade para a população poder contribuir e de alguma forma aprimorar e melhorar as resoluções que são oferecidas e colocadas aqui pela Adasa." (Regulador

> de Serviços Públicos e representante titular da Adasa no Conselho de Consumidores da CAESB);
>
> "Eu acho que de certa forma facilita, existe uma corrente que prega que antes de apresentar a minuta devia ouvir um especialista. Isso é um processo demorado e custoso, que muitas vezes não comportaria isso. Eu acho que a minuta, como é apresentada, e a possibilidade de se responder a todas as perguntas que foram feitas, todas as contribuições que são feitas são respondidas, eu acho que é um método correto" (Chefe de Gabinete).

A maioria entende como produtiva uma discussão prévia ao momento da audiência com atores interessados e diretamente atingidos.

> "Eu imagino que deveria haver pelo menos dois momentos anteriores à finalização da norma (que poderia ser em audiência pública de debate, reuniões específicas com atores institucionais da sociedade civil organizada, academia). Uma audiência pública final, conforme é realizado pela ADASA é fundamental para o aperfeiçoamento do texto normativo" (Chefe da Ouvidoria da Adasa);
>
> "Como a gente ainda está montando a resolução, não faz sentido apresentar para um usuário comum, primeiro que não vamos conseguir atingir uma quantidade suficiente de pessoas (igual a gente atinge no momento de consulta e de audiência pública), e ainda é uma ideia que precisa ser montada mais tecnicamente, por isso a gente discute com os atores mais técnicos envolvidos com o assunto" (Coordenadora de Regulação e Outorga da Superintendência de Resíduos Sólidos, Gás e Energia);
>
> "O ideal é realmente que a população e os usuários possam participar tanto antes (que ela possa colocar as expectativas dela o que ela precisa, o que ela acha em relação àquela resolução), como durante e talvez no final, para poder participar e poder consolidar o texto final da resolução" (Regulador de Serviços Públicos e representante titular da Adasa no Conselho de Consumidores da CAESB);
>
> "Eu gosto da metodologia que é feita quando é feito uma Análise de Impactos Regulatórios. A área técnica prepara o relatório e aí submete o relatório para consulta, então é o momento que consegue testar as premissas que a Agência utilizou, testar as alternativas que a Agência utilizou, receber as contribuições sobre as alternativas que Agência utilizou, então o debate fica mais rico, pode acontecer de ter proposta que sejam diferentes daquelas que estão em discussão" (Coordenador de Estudos Econômicos da Superintendência de Estudos Econômicos e Fiscalização Financeira).

Segundo os relatos, a Agência já tem dispendido esforços na elaboração dessa discussão inicial com representantes da sociedade civil organizada e recebendo feedbacks positivos quanto a maior inclusão dos usuários na discussão das normas elaboradas. Esse processo ainda não é unificado e depende de uma iniciativa singular da área que está elaborando a normativa. Assim, também, o público incluído nessas discussões prévias depende do que a área entende como mais produtivo para a construção da norma.

> "[...] nas audiências públicas realizadas pela minha equipe, a gente elabora a minuta de resolução, discute com o prestador de serviço essa minuta (e às vezes com algum outro interessado, por exemplo, com a sociedade civil organizada), então a gente discute antes, consolida a minuta discutida já com o ator interessado e manda pra audiência." (Chefe da Ouvidoria da Adasa);
>
> "O que a gente vem tentando trabalhar, trazer a sociedade nisso, e trabalhar com instrumento que a gente chama de Agenda Regulatória, em que a sociedade pode

> participar e opinar (deveria, nesse momento da agenda regulatória) contribuir para ver se aquelas pautas que estão sendo colocadas na agenda são realmente de interesse da população e dos usuários. E também, uma outra ferramenta que a gente tem é a Análise de Impacto Regulatório" (Regulador de Serviços Públicos e representante titular da Adasa no Conselho de Consumidores da CAESB);

> "Posso citar o exemplo que a gente está fazendo para alteração da estrutura da tarifária do serviço de água e esgoto. A gente está fazendo previamente a audiência pública uma visita com os principais grupos e atores afetados pela alteração já para preparar para audiência e informar o que está sendo feito, como que a Adasa conduziu os estudo e o que vai para a consulta pública, já chamando para a participação. [...] esse processo está tendo um bom retorno, elas comentam que não ficam sabendo agora só quanto vai ter a audiência pública, agora a gente nem abriu consulta pública e já está indo mostrar o que está sendo feito, explicando como vai ser o processo. As pessoas já se sentem mais valorizada porque a gente está indo até elas." (Coordenador de Estudos Econômicos da Superintendência de Estudos Econômicos e Fiscalização Financeira).

Devido ao desnivelamento de conhecimento, as manifestações orais que foram incorporadas à norma, nos dois estudos de caso, ou são da própria prestadora de serviço, que tende a se manifestar de forma a alcançar seus interesses privados, ou de representantes de instituições da administração pública. No primeiro caso foi o que ocorreu audiência 004/2017/Adasa, onde as sugestões acatadas pela Agência Reguladora foram todas oferecidas pela Concessionária, que se posicionou no sentido de fornecer insumos que se incorporassem ao cálculo do reajuste tarifário e aumentassem a porcentagem do reajuste. No segundo caso foi o que ocorreu na Audiência 002/2017/Adasa, onde as sugestões que conseguiram fazer modificações na norma foram todas oriundas de representantes de instituições da administração pública, que tendem possuir um conhecimento técnico mais ou menos equiparado ao da Agência Reguladora, em relação aos demais cidadãos e participantes, e têm capacidade de propor sugestões mais proveitosas e de fato relacionadas à temática em questão.

Campos (2013) pontua que a Agência Reguladora deve se responsabilizar pelo nivelamento do conhecimento entre todos os agentes envolvidos no processo participativo. Dessa forma, os interlocutores normalmente excluídos terão maior possibilidade de propor alterações que sejam incorporadas à norma e alterar o *status quo* devido ao ofuscamento de cidadão em relação às instituições detentoras de conhecimento técnico.

Nesse mesmo caminho, Arnstein acredita que é necessário o equilíbrio entre os participantes:

> [...] participation without redistribution of power is an empty and frustrating process for the powerless. It allows the power holders to claim that all sides were considered but makes it possible for only some of those sides to benefit. It maintains the status quo (ARNSTEIN, 1969, p.216).

As audiências públicas possuem um caráter consultivo e não deliberativo, ou seja, buscam ouvir a opinião da população sobre determinado assunto, mas não é tomada nenhuma decisão por meio desse instrumento de participação. Tal característica coloca as audiências nos níveis 3 e 4 da escala de participação cidadã elaborada por Arnstein (1969), "nestes níveis, eles não têm o poder para assegurar que suas opiniões serão aceitas por aqueles que detêm o poder (ARNSTEIN, 1969, p. 216)." Apesar disso, quando bem estruturadas, as demandas tendem ser acatadas pela Agência Reguladora.

Para exprimir maior legitimidade, maior organização do evento, possibilitar a sistematização das demandas e evitar desordens e frustração, as audiências devem contar com metodologias claras e bem difundidas entre os participantes (FONSECA et. al., 2013). A agenda da audiência, o processo para manifestação oral, o momento e o tempo de fala, a possibilidade de prorrogação da fala, e o momento de resposta aos participantes deve estar bem internalizado.

A metodologia utilizada na Adasa nem sempre é totalmente clara. A Agência não dispõe de um documento formal e único que estabeleça as regras a serem seguidas, mas não utiliza da falta de normativo como uma abertura para inovar o processo participativo. As audiências seguem o padrão de: primeiro a exposição oral do representante da Agência, seguida da exposição facultativa da concessionária e exposição dos participantes presentes; de manifestação de interesse ou desinteresse de exposição oral de forma conjunta com a assinatura na lista de presença; a possibilidade de o Presidente da Mesa conceder a fala aos não inscritos. Contudo, os critérios utilizados pelos presidentes em cada audiência não são fixos, o que gera alguns momentos de discussões mais acaloradas, principalmente o final das audiências. As audiências carecem de um maior detalhamento, aos presentes, quanto a metodologia utilizada em todo o processo participativo. As regras poderiam ser disponibilizadas antes das audiências e reforçadas nos momentos iniciais do evento para ficarem claras e evitar resistências.

Em relação à metodologia, em geral, os entrevistados entendem que ela é capaz de influenciar na participação dos presentes e que a metodologia utilizada na Adasa é clara o suficiente para os participantes. Além disso, um dos entrevistados entende que a falta de resposta às contribuições durante a audiência tem influência na participação, mas explanou que a forma atual se justifica devido a necessidade de estudos técnicos da Agência para incorpora-la ou não ao texto normativo e conceder as devidas explicações.

> "as regras devem estar amplamente dispostas e objetivando exclusivamente para organizar os momentos e não para engessar o evento em si. Com isso há a

> estabilização das expectativas e não irá gerar frustração, fato que gera desordem no ambiente e pouca produtividade" (Chefe da Ouvidoria da Adasa);
>
> "[...] a metodologia atual eu acho que é bacana, ela funciona bem, na verdade o que eu acho que seria mais influenciável na participação efetiva dos presentes seria o jeito de mobilizar a participação antes do momento da audiência, previa a audiência é mais relevante e tem mais impacto." Coordenadora de Regulação e Outorga da Superintendência de Resíduos Sólidos, Gás e Energia);
>
> "Atualmente, na Adasa, como é colocado esses critérios, ela privilegia a participação dos usuários. É feita uma divulgação com antecedência, por meio de jornais (três jornais de grande circulação, três vezes), é publicado em diário, a impressa às vezes divulga. Todas as regras são colocadas, tanto contribuições formais, de forma antecipada, quanto no momento da audiência com a disponibilização dos tempos." (Regulador de Serviços Públicos e membro representante titular da Adasa no Conselho de Consumidores da CAESB);
>
> "Acho que tem duas situações, que a pessoas já vêm com alguma coisa preparada, que já analisaram anteriormente, e aí não sei até que ponto a ordem de fala, por exemplo, pode interferir, mas eu acho que mesmo que a pessoa já venha com o discurso pronto, as falas anteriores porem alterar ou influenciar o discurso de quem vem depois. [...] Acho que não -a clareza na metodologia não influencia na participação- o que tem que haver é isonomia" (Coordenador de Estudos Econômicos da Superintendência de Estudos Econômicos e Fiscalização Financeira);
>
> "Eu acredito que sim –a metodologia na Adasa e suficientemente clara-, a metodologia que disciplina as audiências públicas da Adasa foram subsidiadas pelos normativos da ANEEL, que é a primeira agência reguladora estabelecida no país, então se absorveu uma experiência logo nesse assunto que foi aperfeiçoado na Adasa." (Chefe de Gabinete da Adasa).

O mediador, responsável por conduzir as falas dos participantes, possui grande influência por estar incumbido em estimular a participação. Apesar disso, esse critério não influenciou de maneira significativa na efetividade das audiências da Adasa. O modelo executado na Agência não estimula o debate e as manifestações dos participantes não são seguidas de uma resposta imediata da Agência, tão logo da Concessionária. O papel do mediador, exercido pelo Presidente da Mesa, se limitou a autorizar, uma a uma, a fala dos inscritos e concedendo ou não a fala aos não inscritos (sem critérios claramente definidos).

Os entrevistados se dividiram quanto a importância do mediador, parte deles entenderam que não tem influência na participação social, tendo em vista o atual desenho das audiências públicas da Agência e outra parte entende que pode incentivar ou inibir a participação por meio de suas falas, comentários e postura. Apesar disso, no geral, os entrevistados percebem uma capacitação do mediador como um facilitador, mas não como fundamental para a participação.

> "[...] não terá relevância, pois no modelo atual da audiência não existe debate, apenas apresentações unilaterais seguidas de silêncio da contraparte. [...] sem capacitação anterior o mediador pode assumir um pré-conceito sobre o tema e tolher participações que lhes pareçam antagônicas ao que ele já definiu como certo. Assim ele não se portará de forma adequada e a audiência irá culminar, ou num silêncio

> absoluto, ou em revolta e embate aberto nada produtivo" (Chefe da Ouvidoria da Adasa);
>
> "[...] não sei se influencia na capacidade dos presente, porque às vezes, a pessoa quando a pessoa chega lá ela já sabe se vai falar ou não. Não sei se o presidente da mesa vai influenciar nisso, acho que é mais a explanação do apresentador da resolução. [...]Acho que seria legal –a capacitação do mediador- mas não sei se para o presidente da mesa, às vezes para ter esse mediador, uma pessoa que seja o mediador, não o presidente da mesa." (Coordenadora de Regulação e Outorga da Superintendência de Resíduos Sólidos, Gás e Energia);
>
> "É importante a postura do presidente, dependendo do comportamento dele, ele pode de alguma forma interferir positivamente ou negativamente na participação dos usuários. O ideal é que o presidente tenha uma postura mais imparcial. [...] depende muito de quem está presidindo, às vezes a pessoa já tem experiência -em processos participativos-. Geralmente os diretores já tem conhecimento naquela área, então de forma geral eles detém o conhecimento, mas, de forma geral se você tiver um treinamento especifico, que tanto o presidente quantos os servidores que fazem a apresentação e que compõem a mesa, possam participar com certeza ele tem validade" (Regulador de Serviços Públicos e membro representante titular da Adasa no Conselho de Consumidores da CAESB);
>
> "Sim acho que é fundamental –a postura do mediador- porque se ele dá espaço para o debate aí a participação é maior, agora se o presidente da mesa restringe o debate ou faz algum comentário que possa inibir a participação isso vai acabar influenciado. [...] Eu acho que não seja fundamental –a capacitação do mediador em processos participativos- mas se a pessoal já tiver essa abertura, esse olhar de incentivar o debate já é bom, mas sempre é bom uma capacitação." (Coordenador de Estudos Econômicos da Superintendência de Estudos Econômicos e Fiscalização Financeira);
>
> "É sim –a postura do mediador é capaz de influenciar na participação-. Normalmente quem preside as audiências, o diretor que preside a audiência, procura ampliar a participação. [..] Os diretores da Adasa, normalmente, são pessoas que têm uma bagagem ampla nessas questões de participação, então eu acho que estão capacitados para isso" (Chefe de Gabinete da Adasa).

Em relação à transparência, a Adasa disponibilizou em seu portal eletrônico diversos documentos sobre o processo de construção de ambas as normas dos estudos de caso. Os agentes que tiveram suas contribuições incorporadas às normas estavam munidos do embasamento da Agência possibilitando uma melhor formulação de contraponto, todavia, os documentos disponibilizados não estavam suficientemente claros para todos os participantes da audiência. O tratamento dado às contribuições recebidas através dos instrumentos de participação também foi disponibilizado eletronicamente. Apesar da ampla divulgação e transparência a Agência deve atentar a linguagem utilizada nos documentos, a transparência favorece e influência na qualidade das proposições daqueles que já detêm algum nível de conhecimento.

A visão da Agência, obtida pela resposta dos entrevistados, aponta que a transparência sobre os processos participativos e normas a eles submetidas é adequada e suficiente.

> "A transparência utilizada pela Adasa é a padrão da administração pública, sendo assim neutra. As participações sociais efetivas decorrem de esforço de cada área que se interessa em dar ampla divulgação em momentos corretos para a audiência e na construção de algumas normas." (Chefe da Ouvidoria da Adasa);
>
> "[...] todos os documentos são incluídos no site da Agência quando a gente abre o período de consulta pública, que é prévio a audiência, mas, apesar de ter a minuta e anota técnica são testos mais técnicos e pra leigos e gente que não está envolvida na área fica mais difícil de entender. Na apresentação a gente tenta ser o menos complexo possível e tentar mais claramente com menos termos técnicos. [...] São bem transparentes os processos [...] a gente coloca no site da audiência a minuta de resolução e a nota técnica, isso prévio a audiência, depois o pessoal coloca a ata e depois a gente coloca toda a análise das contribuições, então eu acho bem transparente." (Coordenadora de Regulação e Outorga da Superintendência de Resíduos Sólidos, Gás e Energia);
>
> "Findo o prazo de recebimento das contribuições, todas elas são analisadas pela área técnica, que tem que, de forma justificada, acatar ou não as contribuições. Isso depois é disponibilizado, por meio de notas técnicas, em que os usuários e as prestadoras têm oportunidade de verificar por qual motivo sua contribuição não foi recebida" (Regulador de Serviços Públicos e membro representante titular da Adasa no Conselho de Consumidores da CAESB).

Apesar de a transparência ser vista como positiva e adequada pela agência, um dos entrevistados reconheceu que a linguagem tende a ser mais técnica e de difícil entendimento para aqueles que não possuem conhecimento técnico. Para compensar esse empecilho à participação, a exposição oral feita durante a audiência pela Agência, deve ser bem clara sobre a metodologia utilizada, a justificativa para o desenho de resolução adotado e sobre o resumo da minuta.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo dessa pesquisa foi identificar se existe influência das audiências públicas realizadas no âmbito da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal sobre as resoluções emitidas por essa instituição, valendo-se da observação e descrição do desenho instrucional aplicado à essas audiências e o análise do tratamento dado pela Adasa as propostas de alteração recebidas durante o processo participativo.

A investigação dessa temática se fez importante tendo em vista que, conforme mostra Carvalhaes e Silva (2017), Chambers e Kopstein (2006) e Soares (2002), a participação social promove um estreitamento da relação entre Estado e sociedade e atribui maior poder ao cidadão e melhorar a efetividade das políticas pública. Quando o instrumento de participação é executado de modo a buscar a sua efetividade, ele é capaz de contribuir para reduzir as desigualdades e atribuindo maior sucesso a política (SOARES, 2002; CARVALHAES E SILVA, 2017).

O trabalho perpassou pelas transformações da administração pública até a ascensão da administração de modelo gerencial que proporcionou a criação das primeiras agências reguladoras. Todo o detalhamento e contextualização histórica ocorreu para propiciar uma maior compreensão do leitor sobre a motivação do surgimento das agências reguladoras, *locus* dos estudos de caso desta pesquisa.

O trabalho também detalhou as características das agências reguladoras: autarquias especiais dotadas de autonomia técnica, administrativa e financeira, possibilidade de expedir normas operacionais e de serviço, possibilidade de aplicar sanção com rapidez, possibilidade de associar a participação dos usuários no controle e fiscalização dos serviço (AZEVEDO, 1998); detalhou as audiências públicas: caráter consultivo, caráter pontual, caráter presencial, caráter coletivo, manifestação oral dos participantes, aberta a todos os interessados e com regras específicas para o seu funcionamento; mostrou a importâncias da participação para a redução das desigualdades.

Os resultados encontrados mostraram que as audiências públicas, realizadas no âmbito da Adasa, possuem a capacidade de exercer influência no resultado final das resoluções elaboradas por essa instituição. Esse resultado foi evidenciado por meio do tratamento dado às contribuições propostas, que mostrou que a Agência analisa todas as sugestões: aceita as sugestões que consideram pertinentes, encaminha para a responsável as

sugestões que não dizem respeito ao assunto tratado na audiência, ou rejeita as manifestação consideradas impertinentes.

Apesar dos resultados encontrados rejeitarem a hipótese dessa pesquisa, sobre o caráter simbólico das audiências públicas da Adasa, por meio de uma análise mais minuciosa dos estudos de caso foi possível perceber o caráter excludente desse espaço de participação. As audiências possibilitam alterações no texto normativo da Agência, mas evidenciam as desigualdades, tendo em vista que as contribuições que exerceram influência sobre as minutas de resoluções são de agentes que já possuem conhecimento técnico.

Conforme Alencar et al. (2013) o desenho institucional dos espaços de participação favorece que esses sejam ocupados por atores que já possuem poder, recursos financeiros e condição de se organizarem, retratando as desigualdades que caracterizam o ambiente social e político e os grupos sociais tradicionalmente marginalizados tendem a continuar excluídos.

Os mecanismos de participação não funcionaram de forma igualitária, ofuscando o cidadão em relação às instituições detentoras de conhecimento técnico ou atores que não possuem impedimentos na locomoção, possuem voz ativa nos meios de mobilização e dispõem de horas de livres do trabalho, gerando uma elitização dos instrumentos de participação, reprodução das desigualdades e distorções no seu funcionamento efetivo (SERAFIM, 2007; ALENCAR et al., 2013).

A visão mais cética, mostrada Alencar et al. (2013), em relação a promoção da inclusão de atores marginalizados aos processos decisões, por meio dos instrumentos de participação social, foi evidenciada na pesquisa.

Os resultados mostraram que os atores que conseguiram propor alteração às resoluções em debate, ou são membros da prestadora de serviços regulada ou de representantes e membros de instituições que tendem a possuir maior conhecimento técnico em relação aos demais cidadãos.

A preocupação inicial da Agência deve ser sobre o nivelamento do conhecimento técnico entre todos os agentes envolvidos no processo participativo. Isso pode ocorrer pela organização de mais de uma audiência pública para cada normativa e/ou eventos preparatórios para a audiência em si. Dessa forma, todos os agentes terão a capacidade de sugerir mudanças bem fundamentadas e significativas para alteração da normativa.

Por meio das entrevistas realizadas, foi possível perceber um movimento inicial da Agência em promover momentos de debate anteriores à realização das audiências, entretanto, essa iniciativa parte exclusivamente de cada área responsável pelo tema em debate e tende a

ser realizada apenas com atores que já possuem conhecimento técnico ou com a prestadora de serviços, evidenciado uma tendência a captura da Agência Reguladora.

Outro ponto que pode ser melhorado é a promoção do debate. Apesar do caráter consultivo das audiências, a discussão e debate entre todos os interlocutores pode promover uma melhor compreensão das demandas sociais ou um refinamento dessas.

De forma conjunta com o incentivo ao debate, as audiências devem contar com regras bem claras e amplamente difundidas entre os participantes, de modo a tornar o debate mais produtivo e evitar desordens e contar também com um condutor/mediador do debate neutro e especializado em participação, para que ele consiga incentivar a participação, extrair o ponto central de cada sugestão e guiar a audiência de modo a permitir a sistematização de todas as contribuições recebidas.

Por fim, vale ressaltar que os resultados aqui encontrados não são passíveis de generalização e carecem de alargamento de forma a incluir o ponto de vista dos agentes da sociedade civil e da prestadora de serviços, contudo, mostram uma dimensão de como se desenvolvem os instrumentos de participação social no Brasil. Para complementar esse trabalho desenvolvido, uma agenda de pesquisa que abarque estudos que aprofundem a visão de todos os atores envolvidos a partir da análise de audiências em execução são importantes para melhor compreensão dos processos participativos e das condições que aumentem a participação social e a efetividade das audiências.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, J; et al. Participação Social E Desigualdades Nos Conselhos Nacionais. Sociologias, v. 15, n. 32, p. 112-146, Porto Alegre, jan./abr. 2013.

ARNSTEIN, S. R. A Ladder Of Citizen Participation. , Journal of the American Planning Association, 35: 4, 216 — 224, July, 1969.

AZEVEDO, F. E.C.; OLIVEIRA, L. G. L.; GONZALEZ, K R., ABDALLA, M. M. A Estratégia de Triangulação: Objetivos, Possibilidades, Limitações e Proximidades com o Pragmatismo. IV Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade. Brasília, novembro/2013.

AZEVEDO, E. A. Agências Reguladoras. Revista de Direito Administrativo. 213: 141-148. Rio de Janeiro. Jul/set 1998.

BARBEDO, F. V. T. Estudos de requisitos organizacionais e técnicos de redes de arquivos usando uma abordagem de rede de atores sociais: aplicação ao setor Vinho do Porto. 2003, 276 f. Dissertação de mestrado – Universidade do Porto, Porto, 2003.

BARROSO, L. R. Agências reguladoras. Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. R. Dir. Adm. Rio de Janeiro. 229: 285-311. Jul./Set. 2002.

BINENBOJM, G. Agências Reguladoras Independentes e Democracia no Brasil. . Revista de Direito Administrativo. 240: 147-165. Rio de Janeiro. Abr/Jun 2005.

BRASIL. Lei nº 4.285, de 26 de dezembro de 2008. Reestrutura a Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal – ADASA/DF, dispõe sobre recursos hídricos e serviços públicos no Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, DF, dez. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Lei Federal nº 11.445, de janeiro de 2007. Brasília, DF, 2007.

BRESSER PEREIRA, L. C. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. Cadernos MARE da Reforma do Estado, Brasília - DF, n. 1, p. 1-59. 1997.

BRESSER PEREIRA, L. C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: Pinheiro, Wilheim e Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. S.Paulo: Cia. Das Letras, 222-259, 2001.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Revista do Serviço Público, 47(1), janeiro de 1996.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. Redes e governança das Políticas públicas. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, Edição nº 01 – julho de 2013.

CAMPOS, C. A. A Participação e o Controle Social nas Agências Reguladoras de Saneamento Básico. Dissertação de Mestrado Profissional em Gestão e Regulação de Serviços Públicos de Saneamento Básico - Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. 2013.

CARVALHAES, R. B.; SILVA, F. P. Democracia, cidadania e mecanismos de participação popular. Rev. de Teorias da Democracia e Direitos Políticos. e-ISSN: 2525-9660. Maranhão. V. 3. Nº. 2. p. 48 – 67. Jul/Dez. 2017.

CASANOVA JUNIOR, D. Critérios Específicos para Governança nas Agências Reguladoras. Dissertação de Mestrado em Ciência Política - Universidade Estadual de Campinas. Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Rio de Janeiro. 2014.

CAVALCANTE, P. L. Trends in Public Administration after Hegemony of the New Public Management: a literature review. Rev. Serv. Público. Brasília 70 (2) 195-2018 abr/jun 2019.

CHAMBERS, S.; KOPSTEINS, J. Civil Society and the State. *In*: DRYZERK, J. S. ; HONIG, B.; PHILLIPS, A. The oxford handbook of political theory. New York: Oxford University Press, 2006.

COELHO, V. S. P.; FAVARETO, A. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico. Salvador, BA. Nº 18. Dezembro/ 2008.

COELHO, V. S.; NOBRE, M. Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. [Participation and Deliberation: democratic theory and institutional experiences in contemporary Brazil] 34 Letras. São Paulo, 2004.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos: no Brasil. São Paulo: Paz e terra, 2002.

DISTRITO FEDERAL. Adasa. Nota Técnica N° 009/2017 –SEF/ADASA, de 27 de março de 2017.

DISTRITO FEDERAL. Adasa. Nota Técnica N° 015/2017 –SEF/ADASA, de 26 de abril de 2017

DISTRITO FEDERAL. Adasa. Resolução N° 06, de 05 de Abril de 2017. Brasília, DF, 2017.

DISTRITO FEDERAL. Adasa. Resolução N° 07, de 28 de Abril de 2017. Brasília, DF, 2017.

DISTRITO FEDERAL. Adasa. Resolução Nº 16, de 17 de Setembro de 2014. Regimento Interno da Adasa. Brasília, DF, 2019.

DUARTE, A. L. P. Relações interorganizacionais na área pública: Condições necessárias para a criação de uma rede para a Regulação do mercado de saúde suplementar do estado do rio grande do sul. 2001, 174 f. Dissertação de mestrado - Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

DUARTE, A. L. P.; HANSEN, P. B. Redes Interorganizacionais no Setor Público: Análise da Produção Acadêmica no Brasil de 2000 a 2009. In: Encontro da EnANPAD, XXXIV, 2010. Rio de Janeiro – 25 a 29 de setembro de 2010.

FONSECA, I. F. *et al*. Audiência Pública do Poder Executivo Federal: Fator de Efetividade. Texto para Discussão/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 1990.

FLEURY, S. Programa de estudos e pesquisas em reforma do Estado e governança. Revista de administração pública - RAP, Rio de Janeiro, JUL/AGO 1997.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, De. T. (organizadoras). Métodos de Pesquisa. 1ª Ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GERRING, J. Case Study Researc, Principles and pracricies. Boston university. Cambridge University Press. 2007

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007

HOLANDA, S. B. O homem cordial. *In*: HOLANDA, Sérgio Buarque. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LEMOS, R.; XAVIER, Y. Participação popular e eficiência nas agências reguladoras: fundamentos, limites e conflitos no âmbito do direito positivo. Constituição e Garantia de Direitos. Vol 1, Ano 4. 2010.

MARCONI, M.; LAKATOS, E. Fundamentos de metodologia científica. 5 ed., Atlas S. A. São Paulo, 2003.

MARTINS, L. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. Cadernos ENAP, Brasília - DF, n. 8, p. 01-61, 1995. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1748>. Acesso em: 31 out. 2018.

MAJONE, G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. Revista do Serviço Público. Ano 50, Número 1, Jan-Mar 1999.

MARQUES, E. C. Redes sociais e poder no estado brasileiro - aprendizados a partir das políticas urbanas. Revista brasileira de ciências sociais - vol. 21 nº. 60.

NOGUEIRA, M. A. Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

NUNES, E.; RIBEIRO, L. M.; PEIXOTO, V. Agências reguladoras no Brasil. Observatório Universitário. Rio de Janeiro. DT nº 65. Janeiro de 2007.

OLIVEIRA, J. F.; BATISTA, T. C.; SAUERBRONN, F. F. Accountability e controle de agências reguladoras: uma análise da participação dos atores sociais em consultas públicas da Anatel. Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Contábeis –ANPCONT. IX Congresso ANPCONT. Curitiba –PR, 31 de maio a 03 de junho de 2015.

PECI, A. Novo marco regulatório para o Brasil da pós-privatização: o papel das agências reguladoras em questão. RAP. Rio de Janeiro. v. 33, n 4, p. 121-135, Jul./Ago, 1999.

QUEIROZ, R. B.; PRADO FILHO, K. Agências Reguladoras: um referencial teórico para o entendimento de seu papel no ambiente atual. R. paran. Desenv., Curitiba, n. 103, p. 101-119, jul./dez. 2002

SANTOS, B. S; AVRITZER, L. Movimentos Sociais e Aspirações Burocráticas. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 83-132. 2002.

SECCHI, L. Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-368, mar. 2009.

SERAFIM, L. Controle social nas agências reguladoras brasileiras: entre projetos políticos e modelo institucional a Aneel nos Governos FHC e Lula (1995 - 2005). 2007. 207 p. Dissertação (Mestre em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, [S.l.], 2007

SOARES, E. A Audiência Pública no Processo Administrativo. R. Dir. Adm. Rio de Janeiro. 229: 259-283. Jul./Set. 2002.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. Lua Nova. 2006, n.67, pp.139-190

ZORZAL, G.; CARLOS, E. Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. Revista de Sociologia e Política. v. 25, n. 64, p. 23-46, dez. 2017.

APÊNDICE

Roteiro de entrevistas

Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas
Bárbara Trindade Medeiros da Silva

Sou discente do curso de Gestão de Políticas Públicas na Universidade de Brasília, cursando o último semestre.

O tema do meu Trabalho de Conclusão de Curso - TCC é a participação social em audiências públicas. O objetivo do meu trabalho é identificar a influência das contribuições da sociedade feitas nas audiências públicas no resultado final dos normativos expedidos pela Agência, levando em consideração o desenho institucional da audiência pública e o tratamento dado pela Agência às contribuições propostas pelos participantes. Meu estudo de caso são duas Audiências Públicas realizadas na Adasa no ano de 2017, AP 002/2017 e AP 004/2017.

Para complementar minha análise, o roteiro de pesquisa que aqui segue busca compreender um pouco da percepção dos servidores da Agência Reguladora a respeito das audiências públicas.

Antes de começar, poderia fazer uma breve apresentação sua (nome, cargo, tempo de agência…)?

1. Na sua visão, a apresentação da minuta de resolução na audiência pública inibi ou facilita a proposição de contribuições dos usuários?

2. O momento de realização da audiência deveria ocorrer antes da consolidação da norma em uma minuta de resolução ou está sendo realizado em momento adequado? Caso não, em qual momento você acha mais oportuno que a questão seja submetida a Audiência Pública?

3. Você acredita ser necessário algum processo preparatório, prévio às audiências públicas, que busque incluir mais a sociedade civil nas temáticas que serão colocadas em debate? Por quê?

4. A postura do Presidente da Mesa ou mediador (aquele responsável em conduzir o evento e guiar as falas dos participantes) é capaz de influenciar na capacidade dos presentes em participar efetivamente na audiência? Por quê?

5. Você acreditar ser necessário uma capacitação em metodologias participativas para mediar e conduzir a audiência pública? Por quê?

6. A metodologia utilizada na realização das audiências públicas (onde, como e quando se inscrever; ordem de fala; tempo de fala; prorrogação do tempo de fala; resposta às contribuições) influenciam a participação efetiva dos presentes? Por quê?

7. Você considera que a metodologia das audiências públicas realizadas na Adasa é suficientemente clara e capaz de incentivar a participação? De que modo?

8. Os normativos da Adasa que instituem e regulamentam as audiências públicas ampliam ou inibem o potencial de efetividade desse instrumento? De que modo?

9. Qual a influência da transparência dos processos participativos (o recebimento da contribuição e análise dessa) sobre a qualidade das contribuições?

10. De modo geral, as audiências públicas realizadas na Adasa são efetivas na promoção da participação social, teria alguma sugestão para o seu aperfeiçoamento? Algo mais a ser acrescentado?

ANEXOS

Resumo das respostas de entrevista

Questão	Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Entrevistado 4	Entrevistado 5
1	Inibi: Qual poderia ser a contribuição de uma pessoa que iria elidir a decisão administrativa já tomada na elaboração da norma jurídica e justificada na nota técnica.	Facilita, a Agência tenta explicar e detalhar as suas propostas. São textos mais técnicos, apesar da grande transparência, necessita da apresentação pra esclarecer a população e facilitar a participação.	A apresentação de uma minuta de resolução pronta na audiência pública Facilita a participação.	Limita as contribuições em alterações marginais a aquilo que foi proposto.	Facilita. Ouvir alguns especialistas antes pode deixar o processo muito demorado e custoso e as temáticas não comportarem esse modelo.
2	Deveria haver pelo menos dois momentos anteriores à finalização da norma. Uma audiência pública final, conforme é realizado pela Adasa é fundamental para o aperfeiçoamento do texto normativo.	SRS discute com o prestador de serviços a minuta ou parte da sociedade civil organizada diretamente envolvida, altera e manda pra audiência. Acredita que o momento é adequado, precisa de um texto consolidado	Acredita ser necessário um momento anterior que a sociedade possa participar e opinar. Atualmente estão trabalhando com a agenda regulatória possibilitando os cidadãos contribuírem se essas questões propostas para	Entende que a análise de impacto regulatório pela deve ser submetida a consulta da sociedade, testando as premissas utilizadas e receber propostas não abarcadas pela Agência pós esse momento, elaboração da minuta e sua submissão à	Está sendo realizada em momento adequado.

		pra poder justificar o que não for alterado (textos menos maduros podem não ser possível essa avaliação)	regulação são de interesse da sociedade.	posterior audiência.	
3	Sim, uma interlocução inicial gera a ideia de pertenciment o contributivo para a norma gera mais estabilidade jurídica e menos questionamen tos judiciais.	Seria útil, mas não vê como viabilizar isso no momento.	-	Atualmente estão fazendo previamente um diálogo explicando como foi feito os estudo e chamando pra posterior audiência para proposta de alteração da estrutura tarifária do serviço de água e esgoto.	Já existe preparação com atores diretamente envolvidos, a exemplo da CAESB, convidada para diálogos prévios às audiências. Não necessita de outros atores.
4	Não terá relevância, pois no modelo atual da audiência não existe debate, apenas apresentações unilaterais seguidas de silêncio da contrapartida um modelo de audiência dinâmico o mediador é fundamental para amparar as	Não acredita que influencia na capacidade dos presentes em propor contribuições e sim o explanador, se é mais claro ou não na sua fala.	É importante, seu comportamen to pode interferir negativa ou positivament e. Ideal ser imparcial e isonômico com os participantes.	Sim, é fundamental. Ele precisa dar espaço para o debate e ampliar a participação, mas se ele fizer comentários que possam inibir a participação isso vai acabar influenciando negativament e.	Sim, facilita. Na Adasa, os presidentes abrem espaço para os não inscritos previamente falarem, caracterizando uma facilitação e ampliação no recebimento das contribuições.

	manifestações e estimular a participação.				
5	Sim, para se porta de forma adequada e a audiência irá culminar, ou num silêncio absoluto, ou em revolta e embate aberto nada produtivo.	Acredita que essa função de mediador ser realizada por alguém a parte do presidente, alguem dedicado a incentivar a participação e capacitado para isso.	Pode colaborar, mas não é fundamental, os presidentes da Adasa já possuem experiências nessas questões.	Não acha fundamental, um olhar de abertura e incentivar o debate já é bom, mas uma especialização não precisa ser descartada.	Os diretores já possuem bagagem ampla em participação em audiência, já estando capacitados pra isso.
6	Sim, mas as regras devem estar amplamente dispostas e objetivando exclusivamente para organizar os momentos e não para engessar o evento em si. Com isso há a estabilização das expectativas e não irá gerar frustração, fato que gera desordem no ambiente e pouca produtividade.	Influência. Acha que o fato de não ter resposta momentâneas influencia na participação, mas entende a necessidades de contribuições serem analisadas mais profundamente para se obter uma resposta, mas dúvidas podem ser respondidas prontamente. A mobilização é mais relevante e tem mais	A metodologia já é clara o suficiente.	A metodologia em si não influencia, mas a ordem de fala sim. Os discursos já propostos podem influenciar a fala dos seguintes	Sim, a clareza metodológica tem influência na participação.

		impacta na participação dos usuários. O horário pode influencias para baixa presença			
7	Não. Geralmente apenas os interlocutores mais atingidos assumem o momento de fala produtiva, geralmente a Adasa e o Prestador de Serviços. O problema é inicial, falta de participação no início do processo normativo.	Um mediador na entrada incentivando a participação na hora da inscrição previa seria mais eficiente que a clareza metodológica assim como apresentações claras e textos com linguagem menos técnica.	Sim, a metodologia da Adasa é suficientemente clara.	Clareza metodológica não influencia. O processo precisa ter transparência e isonomia.	Sim, metodologia com base na da ANEEL, primeira agencia reguladora no país, estando bem fundamentada e absorveram um conhecimento prévio da agência ANEEL.
8	Não existem normativos na Adasa que estimulem a participação, pois não existe normativo que estabeleça as regras e as etapas do processo normativo.	Acredita que amplia no momento em que obriga a utilização de mecanismos de participação e não trava o processo. As normas então assegurando os instrumentos de participação.	Ampliam, à medida que delineiam as audiências, mas depende também da articulação da sociedade civil organizada.	Não soube responder, não conhece os normativos.	Os normativos procuram ampliar.

9	A transparência utilizada pela Adasa é a padrão da administração pública, sendo assim neutra As participações sociais efetivas decorrem de esforço de cada área que se interessa em dar ampla divulgação em momentos corretos para a audiência e na construção de algumas normas.	São transparentes o suficientemente e contribuem pra incentivar participação, visto que o usuário vai ter análise e resposta das contribuições.	Acredita ser transparente.	A falta de conhecimento que influenciaria, não a transparência em si. Citou o exemplo dos caçambeiros que buscaram qualificar a contribuição contratando um contador.	Entende que sim e que todas as contribuições são respondidas com clareza
10	Vamos estabelecer que efetividade na participação social é receber contribuições qualificadas que direcionem a norma jurídica que está sendo crida. Assim a resposta é negativa.	Tentar trazer mais público incentivando e mobilizando a sociedade.	As audiências são efetivas A sociedade precisa se organizar pra participar e efetivamente contribuir.	Ir até os autores explicando como está sendo feito o trabalho de criação da norma, dando tempo das pessoas se preparam para contribuir. Não necessariamente se aplicar esse processo a todas as audiências, mas a aquelas mais	Sim, são efetivas. Mas a cultura da sociedade de não participação dificulta a ampliação das audiências.

				relevantes. A sociedade se sente mais valorizadas e incluídas no processo.	