

PUCRS

ESCOLA DE COMUNICAÇÃO, ARTES, DESIGN – FAMECOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO SOCIAL
MESTRADO EM COMUNICAÇÃO SOCIAL

DANIELA FIRMINO CIDADE

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA E AS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS:
aproximações (im) possíveis**

Porto Alegre
2019

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

DANIELA FIRMINO CIDADE

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E AS AGÊNCIAS REGULADORAS

BRASILEIRAS: aproximações (in) possíveis

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da Escola de Comunicação, Artes e Design – Famecos, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Cleusa Maria Andrade Scroferneker - PUCRS

Porto Alegre

2019

DANIELA FIRMINO CIDADE

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E AS AGÊNCIAS REGULADORAS

BRASILEIRAS: aproximações (in) possíveis

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da Escola de Comunicação, Artes e Design – Famecos, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

Aprovada em: ____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dr.^a Cleusa Maria Andrade Scroferneker – PUCRS (orientadora)

Prof.^a Dr.^a Maria Helena Weber – UFRGS

Prof. Dr. Antônio Hohlfeldt - PUCRS

Porto Alegre

2019

Ficha Catalográfica

C568c Cidade, Daniela Firmino

Comunicação Pública e as Agências Reguladoras Brasileiras :
Aproximações (im) possíveis / Daniela Firmino Cidade . – 2019.

131 f.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação
Social, PUCRS.

Orientadora: Profa. Dra. Cleusa Maria Andrade Scroferneker.

1. comunicação organizacional. 2. comunicação pública. 3. agências
reguladoras brasileiras. 4. Agência Nacional de Energia Elétrica. I.
Scroferneker, Cleusa Maria Andrade. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da PUCRS
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Bibliotecária responsável: Salete Maria Sartori CRB-10/1363

AGRADECIMENTOS

Em primeiríssimo lugar, agradeço à minha querida orientadora, Prof.^a Dr.^a Cleusa Maria Andrade Scroferneker, pela generosidade sem limites. Obrigada especialmente pelas tantas vezes em que me fez acreditar que era possível, mesmo quando eu sentava a sua frente completamente exausta após um dia difícil.

Aos membros da banca, Prof. Dr. Antônio Hohlfeldt e Prof.^a Dr.^a Maria Helena Weber, minha imensa gratidão. As contribuições de vocês foram definitivas para a minha pesquisa, e tê-los na banca de qualificação e na banca final sempre será, para mim, motivo de grande orgulho.

À Triunfo Concepa, na pessoa do ex-presidente e amigo Thiago Vitorello, pelo apoio absoluto, inclusive financiando parte dos custos, ajuda sem a qual essa empreitada não seria possível. À Ana Paula Rocha, querida colega e amiga, que entendeu minhas inúmeras ausências e me deu suporte incondicional. A todos os colegas dessa empresa ímpar, a quem dedico essa conquista, minha eterna gratidão.

À Rede Marista e à equipe da Ascomk, pela compreensão empreendida na reta final, em que minha atenção esteve tão dividida. Em especial, à Letícia de Castilhos, cujo carinho e empatia nas últimas semanas muito contribuíram para que eu chegasse até aqui.

Aos meus queridos amigos do Grupo de Estudos em Comunicação Organizacional (Gecor), em especial ao Fernando Lemos (gêmeo), Francielle Falavigna (joia rara), Luciana Gomes, Eduardo Borba, Renata Andreoni, Fernanda Moraes, Carine Fernandes, Milene Cunico e Key Fortaleza. Que sorte e que honra conviver com vocês!

Ao grupo de mestrandos de 2017, uma turma inspiradora, alegre e afetiva, que me proporcionou diversos momentos de leveza e boas risadas.

Aos meus muitos e queridos amigos, que ouviram tantos “não posso” neste período de quase quatro anos. Em especial, à preciosa amiga Rosângela Florczak, companheira de tantas horas, referência acadêmica, profissional e pessoal.

Às minhas maiores motivações: Letícia, Amanda, Andressa e Vanessa. Gurias da minha vida, podemos tudo que quisermos, nunca se esqueçam disso!

Ao meu pai, João Cidade, falecido há mais de 20 anos, cujo amor permanece em mim como uma chama viva, me incentivando em cada passo. À minha mãe, Ana, pela preocupação constante com meu cansaço e saúde mental. Mãe, sobrevivemos!

À vida, pelas imensas possibilidades que me foram dadas. Que meus privilégios não me impeçam de reconhecer o humano refletido na face do outro. E que eu jamais me esqueça que, nesse outro, também estou eu.

Por fim, agradeço aos meus maiores amores: José, Sofia e João Pedro. Só por vocês, eu faria tudo outra vez.

Quantos habitantes, no Brasil, são cidadãos?

Quantos nem sequer sabem que não o são?

Milton Santos (1993).

RESUMO

Nosso objeto de pesquisa são as organizações denominadas agências reguladoras brasileiras, tendo como objetivos de pesquisa: entender como se constitui a comunicação das/nas agências reguladoras brasileiras; analisar o “lugar” do diálogo entre as agências reguladoras e os cidadãos; e evidenciar a contribuição das agências reguladoras brasileiras para a comunicação pública e o exercício da cidadania. Para atender aos objetivos propostos, recorreremos às concepções de organização elaboradas por Etzioni (1974, 1989), Srour (2012), Chanlat (2010), Max Weber (2004) e Mumby (2013). Também articulamos conceitos de cultura, por meio de Hall (2001), Geertz (2012) e Bauman (2007), e de comunicação, utilizando Curvello (2009), Lima (2008) e Pinto (2008). Duarte (2012), Matos (2011, 2016), Weber (2011, 2017), Rolando (2011) e Esteves (2011) subsidiam nosso entendimento de comunicação pública. Conduzidos pela Hermenêutica de Profundidade, proposta por Thompson (1995), discutimos a comunicação pública recorrendo às dimensões normativas e fáticas (ESTEVES, 2011) e à dimensão estratégica (WEBER, 2011). Optamos por aprofundar a nossa análise sobre a primeira agência criada no Brasil, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Considerando a proposta de Weber (2011), da comunicação pública como instância que abriga o conceito e a práxis capazes de imprimir qualidade às democracias, identificamos, por parte das agências, práticas comunicativas informacionais que não colaboram para o desenvolvimento de processos participativos/dialogais e, portanto, não contribuem para o exercício da cidadania.

Palavras-chave: comunicação organizacional; comunicação pública; agências reguladoras brasileiras; Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

ABSTRACT

Our research object are the organizations called brazilian regulatory agencies, and we have as research goals: to understand how the communication of the brazilian regulatory agencies is constituted; analyze the "place" of dialogue between regulatory agencies and citizens; evidence the contribution of brazilian regulatory agencies to public communication and the exercise of citizenship. In order to meet the proposed objectives, we used the organizational conceptions elaborated by Etzioni (1974, 1989), Srour (2012), Chanlat (2010), Max Weber (2004) and Mumby (2013). We also articulate culture concepts, using Hall (2001), Geertz (2012) and Bauman (2007), and communication, using Curvello (2009), Lima (2008) and Pinto (2008). Duarte (2012), Matos (2011, 2016), Weber (2011, 2017), Rolando (2011) and Esteves (2011) subsidize our understanding of public communication. Based on the Depth Hermeneutics, proposed by Thompson (1995), we discuss public communication using normative and factual dimensions (ESTEVES, 2011) and the strategic dimension (WEBER, 2011). We chose to deepen our analysis with the first agency created in Brazil, Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL, National Electric Energy Agency). Considering Weber's proposal (2011), of public communication as an instance that shelters the concept and praxis capable of giving quality to democracies, we identify, on the part of the agencies, informative communicative practices, that do not collaborate for the development of participatory/dialogical processes and therefore do not contribute to the exercise of citizenship.

Keywords: organizational communication; public communication; regulatory agencies; Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Representação gráfica dos movimentos (re)interpretativos (HP)...	23
Quadro 1 – Proposta desenvolvida	26
Figura 2 – Equação de Relacionamento do Modelo de Concessão (primeira proposta)	27
Quadro 2– Resumo das leis e vinculação das Agências Reguladoras	55
Figura 3 - Capa do Periódico Marco Regulatório	62
Figura 4 - Logomarca da Agergs	62
Quadro 3 – Aspectos normativos e fáticos da comunicação pública das agências reguladoras brasileiras	64
Figura 5 - Menu principal do portal da Aneel	66
Figura 6 – Aplicativo da Aneel	68
Figura 7 – Portal do Consumidor da Anatel	70
Figura 8 – Aplicativo da Anatel.....	71
Figura 9 - Cabeçalho do portal da ANP.....	73
Figura 10 - <i>App</i> da ANP	74
Figura 11 - Cabeçalho do portal da Anvisa	76
Figura 12 - Portal da ANS	77
Figura 13 - Portal da ANA	79
Figura 14 - Aplicativo da ANA	79
Figura 15 - Portal da Antaq	81
Figura 16 - Observatório Antaq	82
Figura 17 - Cabeçalho portal da ANTT	84
Figura 18 - Portal da Ancine	85
Figura 19 - Portal da Anac	87
Figura 20 – Apresentação institucional da ANM no portal da Agência	88
Figura 21 – Equação de Relacionamento do Modelo de Concessão (segunda proposta)	89
Quadro 4 – Canais digitais das agências reguladoras brasileiras	91
Quadro 5 – Elementos analisados organizados por tipo de estratégia	96
Figura 22 – Localização do <i>link</i> Sala de Imprensa na homepage da Aneel ..	99
Quadro 6 – meta de realização de eventos em 2017	101

Quadro 7 - Execução orçamentária da participação pública	101
Figura 23 – Painel de Desempenho das Distribuidoras de Energia Elétrica .	103
Figura 24 - selo de reconhecimento aos vencedores do IASC	104
Quadro 8 - modelo de macroprocesso de Relações com a Sociedade	106
Figura 25 - Objetivo estratégico 13	106
Figura 26 - Objetivo estratégico 17	106
Figura 27 - Postagem no Instagram em 25 de janeiro de 2019	108
Figura 28 - Diretrizes da página de <i>Facebook</i> da Aneel	109
Figura 29 – Comentários na página da agência no <i>Facebook</i>	110
Gráfico 1 - principais reclamações recebidas pela ouvidoria setorial da Aneel 2017	112
Gráfico 2 - principais pedidos de informações da ouvidoria setorial da Aneel 2017	113
Quadro 9 - objetivo estratégico de aprimorar a participação pública na agência	113
Figura 30 - Mapa Estratégico da Aneel 2018-2021	116
Gráfico 3 – reprodução do gráfico dos valores relevantes	117
Gráfico 4 – reprodução do gráfico de concordância	117
Figura 31 – Orientação da Aneel para o registro de reclamações	120

SUMÁRIO

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	14
2 ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS.....	19
3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA NECESSÁRIA.....	29
3.1 SOBRE A ORGANIZAÇÃO	30
3.1.1 As agências como sistemas de representação e cultura	35
3.1.2 Aspectos comunicacionais	39
3.2 SOBRE COMUNICAÇÃO PÚBLICA	42
4 SOBRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS.....	53
4.1 AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS.....	58
4.2 O PIONERISMO DA AGERGS.....	59
4.3 ASPECTOS NORMATIVOS E FÁTICOS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS	62
4.3.1 Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel	64
4.3.2 Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel	67
4.3.3 Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP.....	71
4.3.4 Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA.....	74
4.3.5 Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS	76
4.3.6 Agência Nacional de Águas (ANA)	77
4.3.7 Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)	80
4.3.8 Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	82
4.3.9 Agência Nacional do Cinema (Ancine).....	84
4.3.10 Agência Nacional de Aviação Civil (Anac).....	85
4.3.11 Agência Nacional de Mineração (ANM)	87
5 AS DIMENSÕES ESTRATÉGICAS DA ANEEL.....	93
5.1 VISIBILIDADE	98

5.2 CREDIBILIDADE	102
5.3 AUTONOMIA.....	105
5.4 RELACIONAMENTO DIRETO	111
5.5 PROPAGANDA	114
5.6 IMAGEM PÚBLICA.....	115
6 CONSIDERAÇÕES PROVISÓRIAS.....	121
REFERÊNCIAS.....	126

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A ideia dessa pesquisa surge da nossa vivência profissional, a partir do trabalho que dedicamos à comunicação organizacional em uma empresa privada, que respondia por serviços públicos concedidos e mediados por uma agência reguladora brasileira. Como testemunha privilegiada, presenciamos muitos momentos em que a cidadania talvez tivesse mais possibilidades de ação e de construção de seus interesses. Nossa inquietação inicial, portanto, repousa nessa experiência vivida que retrata as (im)possibilidades de exercício da cidadania a partir da interlocução com as agências reguladoras brasileiras. Baseados em Goldenberg (2003, p. 79), entendemos que

[...] a escolha de um assunto não surge espontaneamente, mas decorre de interesses e circunstâncias socialmente condicionadas. Essa escolha é fruto de determinada inserção do pesquisador na sociedade. O olhar sobre o objeto está condicionado historicamente pela posição social do cientista e pelas correntes de pensamento existentes (GOLDENBERG, 2003, p. 79).

Nosso objeto de pesquisa é, portanto, as organizações denominadas agências reguladoras brasileiras. Tais estruturas foram criadas há cerca de 20 anos, o que significa que são relativamente novas na composição do Estado brasileiro. Do ponto de vista da natureza jurídica, se configuram como autarquias, seguindo a terminologia estadunidense, país referência no desenvolvimento do setor. Nesse sentido, cabe mencionar ainda a etimologia da palavra (NASCENTES, 1952), de origem grega – *autos* (próprio) e *arquia* (comando, direção), que resulta em um significado de “comando próprio”, reforçando o objetivo de independência das agências em relação aos governos.

Por tratar-se de autarquias federais criadas, em essência, com grande nível de independência política e, ainda neste caso, estruturas públicas, entendemos as agências reguladoras brasileiras como lugares propícios para mediar o relacionamento do cidadão com as prestadoras de serviço. E, para além disso, de incentivar a participação, por parte do cidadão, nas principais decisões que afetam o dia a dia da sociedade. Partimos do pressuposto,

conforme vem sendo elaborado por Weber¹ (2017, p. 23), da “comunicação pública como instância que abriga o conceito e a práxis capazes de imprimir qualidade às democracias”.

Considerando tal pressuposto, voltamos nosso olhar às (im)possibilidades comunicacionais das agências. Para tanto, recontar como se desenvolveram essas agências na recente história brasileira, quais suas funções, normativas, fundamentações, e como se posicionam, fática e estrategicamente, passam a ser premissas para entendermos o contexto dessas organizações.

Dado o exposto, os problemas que nos motivaram no desenvolvimento da pesquisa em questão dão conta dos seguintes dilemas:

- a) Como se constitui a comunicação das/nas agências reguladoras brasileiras?
- b) Qual o “lugar” do diálogo entre as agências reguladoras e os cidadãos?
- c) As agências reguladoras brasileiras podem ser consideradas organizações promotoras da comunicação pública e da cidadania?

Para responder esses questionamentos, definimos os seguintes objetivos:

- a) Entender como se constitui a comunicação das/nas agências reguladoras brasileiras;
- b) Analisar o “lugar” do diálogo entre as agências reguladoras e os cidadãos;
- d) Evidenciar a contribuição das agências reguladoras brasileiras para a comunicação pública e o exercício da cidadania.

¹ Maria Helena Weber coordena o Núcleo de Comunicação Pública e Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul desde 2003, em que a hipótese é testada por meio das diversas pesquisas realizadas pelos membros do núcleo.

Parte das discussões acerca das agências reguladoras brasileiras, no âmbito acadêmico, tem se dado no campo jurídico². Nesta esfera, de forma ainda incipiente, pesquisadores como Mastrangelo (2005), Krause (2005), Morais (2001) questionam sobre a dimensão da comunicação pública, ou seja, a zona/espço relacional onde o cidadão deveria ter lugar para a exposição de suas demandas, lugar para o diálogo e a construção de condições mais igualitárias de participação social.

Nas palavras de Gomes (2005, p. 66), “a esfera da relação com maior carência de representatividade é, definitivamente, a parcela dos usuários”. Neste sentido, o autor nos alerta que, enquanto os concessionários possuem capacidade técnica e poder de barganha econômico para discutir, a sociedade em geral necessita de traduções para alcançar o que está sendo posto em pauta (GOMES, 2005). Nossa pesquisa se debruça sobre essa “tradução” mencionada por Gomes (2005), que podemos entender³ como sendo de responsabilidade da comunicação pública.

Foi na Hermenêutica de Profundidade (THOMPSON, 1995) que buscamos um referencial metodológico que nos permitisse seguir etapas e delimitar um escopo investigativo capaz de nos nortear. A proposta de interpretação/reinterpretação (THOMPSON, 1995), nos proporciono uma certa liberdade investigativa. Para apoiar nossas análises, buscamos referências na comunicação pública, a partir das dimensões normativa e fática de Esteves (2011), e estratégica de Weber (2011).

Consideraremos a comunicação como o lugar⁴ de exercício da interlocução e do diálogo, pois essa é a motivação profissional que nos conduziu ao longo desses anos. Nosso estudo conta seis capítulos. No capítulo inicial contextualizamos o objeto e nossas motivações, os problemas de pesquisa e os objetivos, bem como as estratégias metodológicas e a estrutura da dissertação. O segundo capítulo detalha nossas estratégias metodológicas e o caminho que

² Obtido a partir de levantamento que realizamos junto ao Banco de Teses da Capes (2019), bem como na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (2019).

³ Nesta dissertação, aplicamos as expressões “entender” e “compreender” com o mesmo significado, ou seja, o de “perceber”, “captar”.

⁴ O conceito de lugar ao qual nos referimos vem de Augé (1994) e será abordado com mais detalhamento no decorrer deste trabalho.

trilhamos para realizar a pesquisa. No terceiro capítulo desenvolvemos uma breve fundamentação teórica, subdividida em dois subcapítulos. O primeiro subcapítulo, intitulado “Sobre a organização”, foi estruturado com a intenção de abordar, primeiramente, as questões pertinentes à organização, utilizando conceitos adotados por Etzioni (1974, 1989), Srour (2012), Chanlat (2010), Max Weber (2004) e Mumby (2013). Neste subcapítulo, também abordamos as questões de lugar, a partir de Augé (1994) e Certeau (2017), bem como articulamos conceitos de cultura, por meio de Hall (2001), Geertz (2012) e Bauman (2007), e de comunicação, utilizando Curvello (2009), Lima (2008) e Pinto (2008), entre outros.

O segundo subcapítulo é dedicado à comunicação pública. Para a sua construção, utilizamos principalmente os conceitos adotados por Duarte (2012), Matos (2011, 2016), Weber (2011, 2017), Rolando (2011) e Esteves (2011). Também nos apoiamos na conceituação de diálogo, acionada especialmente a partir de Marcondes Filho (2008) e Bohn (2005). Neste subcapítulo, o conceito de cidadania é abordado para subsidiar a busca que empreendemos.

O quarto capítulo é dedicado à análise sócio-histórica das agências reguladoras. Primeiramente, contextualizamos a implantação dessas organizações no Brasil. Também mencionamos brevemente as referências internacionais e referenciamos a primeira agência a ser criada no país, em nível estadual, no Rio Grande do Sul. O capítulo tem sequência com a apresentação das 11 agências nacionais existentes. São enfatizados aspectos normativos e fáticos (ESTEVES, 2011) e elaboradas algumas aproximações com dimensões estratégicas (WEBER, 2011).

No quinto capítulo, exploramos uma possibilidade investigatória. Escolhemos a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e aprofundamos a dimensão estratégica dessa agência reguladora. O sexto e último capítulo é constituído de nossas considerações provisórias.

Entendemos como relevante o esforço acadêmico empreendido ao tensionarmos a comunicação pública a partir das organizações “agências

reguladoras brasileiras”, em função da inexistência de pesquisas⁵ com essa temática na área de comunicação⁶.

⁵ Um levantamento mais aprofundado sobre o estado da arte dessa pesquisa foi sugerido durante a banca de qualificação.

⁶ Nesse sentido, realizamos um levantamento junto ao portal de periódicos da Capes, abrangendo o período de 2007 a 2018, utilizando a expressão “agência reguladora”, obtendo 1206 resultados. Entre eles, apenas sete tinham alguma relação com Comunicação. Todavia, nenhum dos trabalhos encontrados tinha como objeto de estudo as agências reguladoras. Além disso, buscamos a expressão “agência reguladora” associada ao termo “comunicação” por meio da ferramenta EBSCO Discovery Service (EDS), disponibilizada no Portal de Periódicos da Capes. Foram localizados 445 termos entre 2003 e 2018, oito deles tinham aproximação com a área de comunicação, mas apenas um tratava das agências reguladoras especificamente, abordando a reforma regulatória que permitiu a criação das organizações em curto período⁶.

2 ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

A estratégia metodológica garante ao pesquisador que o desejo de encontrar resposta a uma questão não se baseie unicamente em fazer suposições, adivinhações e/ou emitir opiniões. Ao contrário, permite que a busca se constitua “através de levantamentos de dados, através de um método coetâneo ao quadro teórico de referência e também adequado à dificuldade a ser resolvida, método este com suas técnicas específicas” (SANTAELLA, 2016, p. 57). Para Santaella (2016), por meio dos procedimentos metodológicos⁷, nossas crenças são determinadas independentemente de nossos humores e fantasias. Conforme a autora, “isto quer dizer que os resultados a que chegamos não devem ser produtos de um capricho, mas devem atender à permanência externa das coisas, quer dizer, sua realidade” (SANTAELLA, 2016, p. 61).

Assim, a referida autora nos leva a entender que os procedimentos metodológicos são fundamentais e não devem ser abandonados. Todavia, “as prescrições passam a adquirir feições mais imprecisas de modo a abraçar o universo complexo e ambíguo de tudo aquilo que não pode ser mensurado” (SANTAELLA, 2016, p. 66).

A Hermenêutica de Profundidade (HP) é o método que guiou nosso percurso, por entendermos que o mesmo oferece um cabedal metodológico que nos apoia na busca pela construção significativa e pela contextualização social das formas simbólicas representadas pelas agências reguladoras brasileiras. A HP tem como ponto de partida a hermenêutica da vida cotidiana, ou, como ressalta Thompson (p. 364), “uma interpretação da doxa, uma interpretação das opiniões, crenças e compreensões que são sustentadas e partilhadas pelas pessoas que constituem o mundo social”. O autor destaca, ainda, que essa etapa é indispensável, mas é preciso ir além, tomando conta de outros aspectos da constituição do campo-objeto, ou seja, exterioridades das formas simbólicas.

Para Thompson (1995), as formas simbólicas são construções significativas, tais como ações, falas, textos e, portanto, podem ser

⁷ Estamos utilizando estratégias e procedimentos como sinônimos.

compreendidas. O autor destaca cinco aspectos que, em diferentes níveis de envolvimento e importância, permeiam as formas simbólicas: intencionais, convencionais, estruturais, referenciais e contextuais. Os aspectos intencionais são definidos pelo autor como aquilo que o sujeito diz a outro, com objetivos e propósitos, tentando expressar o que ele intenciona dizer. Os convencionais, por sua vez, são os aspectos das formas simbólicas atravessados por “regras, códigos e convenções de vários tipos” (THOMPSON, 1995, p. 185). Os aspectos estruturais caracterizam as formas simbólicas como construções elaboradas a partir de estruturas articuladas, no sentido de que os elementos se apresentam em relação uns aos outros, formando um sistema. Os aspectos referenciais significam que as formas simbólicas “tipicamente representam algo, referem-se a algo, dizem algo sobre alguma coisa” (THOMPSON, 1995, p. 190). Por fim, os aspectos contextuais denotam que as formas simbólicas nunca estão afastadas de um contexto sócio-histórico onde são “produzidas, transmitidas e recebidas” (THOMPSON, 1995, p. 192).

Thompson (1995) destaca, ainda, o papel central do processo de estudo das formas simbólicas. Com isso, nos incentiva a buscar, em diferentes “lugares”⁸ (grifo nosso) das agências reguladoras, construções que possibilitem observarmos a experiência do cidadão na busca por informações e, mais precisamente, na capacidade de estabelecer interação com as organizações em análise. Conforme Thompson (1995),

[...] essa fase é essencial porque as formas simbólicas são fenômenos sociais contextualizados e algo mais: elas são construções simbólicas que, em virtude de suas características estruturais, têm possibilidade de e afirmam representar algo, significar algo, dizer algo sobre algo. É esse aspecto adicional e irreduzível das formas simbólicas que exige um tipo diferente de análise, que exige uma fase analítica que se interesse principalmente com a organização interna das formas simbólicas, com suas características estruturais, seus padrões e relações (THOMPSON, 1995, p. 34).

A HP é composta por três etapas que se distinguem e, ao mesmo tempo, se complementam: análise sócio-histórica, análise formal ou discursiva e interpretação/reinterpretação. A primeira etapa da Hermenêutica se revela à

⁸ O conceito de lugar adotado é ampliado mais adiante, junto ao capítulo de referenciais teóricos.

medida que buscamos contextualizar as condições históricas que propiciaram o surgimento e desenvolvimento de agências reguladoras que, embora ligados à estrutura estatal, detenham uma independência capaz de colocar o interesse público acima de quaisquer méritos secundários. Neste sentido, o autor nos auxilia a justificar a apropriação da metodologia⁹, quando observa que

As instituições do estado moderno e as numerosas outras organizações (partidos políticos, grupos de pressão, etc.), que nas sociedades modernas ocupam o território comumente chamado de política, são territórios extremamente importantes de poder e dominação (THOMPSON, 1995, p. 18).

Com relação à análise sócio-histórica, Thompson (1995) distingue quatro níveis que podem ser analisados. São eles: 1) situações espaço-temporais; 2) campos de interação; 3) instituições sociais; e 4) meios técnicos de construção de mensagens e de transmissão. As situações espaço-temporais dão conta do tempo e do local onde as formas simbólicas são construídas. Os campos de interação se referem ao conjunto de posições e trajetórias que determinam a relação entre as pessoas, incluindo esquemas tácitos e implícitos que representam o conhecimento prático empregado na interação. As instituições sociais podem ser identificadas como o conjunto de regras e recursos, somados às práticas das pessoas que agem dentro das instituições e a seu favor. Por fim, os meios técnicos de construção de mensagens e de transmissão dão conta, também inseridos em determinados contextos, de conferir às formas simbólicas “certo grau de fixidez, certo grau de reprodutibilidade, e certa possibilidade de participação para os sujeitos que empregam o meio” (THOMPSON, 1995, p. 368).

Em síntese, cabe ressaltar que, conforme o autor, a primeira fase da HP tem a tarefa de

reconstruir as condições e contextos sócio-históricos de produção, circulação e recepção das formas simbólicas, examinar as regras e convenções, as relações sociais e instituições, e a distribuição de poder, recursos e oportunidades em virtude das quais esses contextos constroem campos

⁹ Expressão utilizada pelo autor.

diferenciados e socialmente estruturados (THOMPSON, 1995, p. 369).

A segunda fase da HP, por sua vez, contempla a análise formal daquilo sobre o qual as construções simbólicas dizem. Thompson (1995) nos alerta que a análise formal ou discursiva pode ser conduzida de diferentes formas, a partir de distintos tipos de análise. Para o autor, essa análise “implica geralmente numa abstração metodológica das condições sócio-históricas de produção e recepção das formas simbólicas” (THOMPSON, 1995, p. 370). O autor (ibidem, p. 370) destaca ainda que, isolada, a análise formal ou discursiva pode parecer um “exercício abstrato, desligado das condições de produção e recepção das formas simbólicas e insensível ao que está sendo expresso”. Para compor a análise formal ou discursiva, utilizamos a conceituação proposta por Esteves (2011) e Weber (2017), identificando as dimensões normativa, fática e estratégica das construções simbólicas representadas pelas agências reguladoras brasileiras.

Na terceira fase, a HP possibilita ao pesquisador a construção de interpretações/reinterpretações a partir da análise sócio-histórica e da análise formal ou discursiva. Todavia, conforme Thompson, vai além destas:

Ele transcende a contextualização das formas simbólicas tratadas como produtos socialmente situados, e o fechamento das formas simbólicas tratadas como construções que apresentam uma estrutura articulada. As formas simbólicas apresentam algo, e é esse caráter transcendente que deve ser compreendido pelo processo de interpretação (THOMPSON, 1995, p. 375-376).

O autor destaca que, para cada fase, há uma gama de possibilidades à disposição, que devem ser adequadas ao objeto de análise e às circunstâncias envolvidas na investigação. “Essas fases devem ser vistas não tanto como estágios separados de um método sequencial, mas antes como dimensões analiticamente distintas de um processo de interpretativo complexo” (THOMPSON, 1995, p. 365).

A escolha pela HP nos levou a refletir sobre a estrutura dessa pesquisa. Pareceu-nos relevante, diante dos procedimentos metodológicos adotados, que as fases da HP não permanecessem como limitadoras do percorrer exploratório:

ao contrário, nos guiassem por caminhos recursivos, dialogando e se relacionando com as opções realizadas. A seguir apresentamos um esquema gráfico no qual visualizamos a horizontalidade e a transversalidade dos movimentos (re)interpretativos que se esperam a partir das nossas escolhas metodológicas (Figura 1).

Figura 1 - Representação gráfica dos movimentos (re)interpretativos (HP)



Fonte: Elaborado pela autora (2018).

A Figura 1 destaca os movimentos de investigação realizados e que, para além de atuações estanques, se retroalimentam e fluem, de forma teórica e empírica, à medida que a pesquisa se desenrola. As esferas fluídas representam as três fases da HP e se mantêm em movimento no ambiente da pesquisa de campo. O contexto histórico, apresentado no mundo da doxa, se interconecta à análise formal, que por sua vez se (re)liga às (re)interpretações, em um movimento constante que nos leva novamente ao contexto, à análise ou a uma nova (re)interpretação. Por meio desta representação, esperamos sinalizar que tais etapas não se dão de forma necessariamente consecutiva, mas seguem movimentos fluídos¹⁰, apoiados nas escolhas estratégicas realizadas.

¹⁰ Definimos movimentos fluídos como movimentos interpretativos livres, mas balizados pelas lentes do aparato teórico.

Essa pesquisa, portanto, considera as agências reguladoras e seu aparato comunicacional como formas simbólicas passíveis de serem contextualizadas, analisadas, interpretadas e reinterpretadas.

Para compor nossa análise formal, nos valemos primeiramente da compreensão de espaço público proposta por Esteves (2011), em duas dimensões: normativa e fática. Para o autor, a normatividade está relacionada às estruturas objetivas da comunicação, ou seja, se refere às normas que guiam a concepção e o funcionamento das instituições. A perspectiva fática, por sua vez, guarda o “sentido político (ético-moral)” (ESTEVES, 2011, p. 294).

Conforme Weber¹¹ (2017, p. 38), que desenvolve estudos a partir dessa compreensão, a dimensão fática “é definida pelas ações e a visibilidade próprias da publicidade”, ou seja, é o fazer comunicacional, permanentemente em construção. Nessa dimensão, torna-se visível a interação relacional, isto é, é a forma como a organização se permite perceber. Para Carnielli (2017, p. 72), a perspectiva fática é o “acontecimento institucional”.

Avançando nas escolhas que nos permitiram desenvolver as etapas de análise formal, interpretação/reinterpretação, nos valemos ainda da tipificação desenvolvida por Weber (2011). A autora entende que existem seis tipos de estratégias que demarcam a comunicação do Estado: 1) visibilidade, 2) credibilidade, 3) autonomia, 4) relacionamento direto, 5) propaganda e imagem pública.

Para a finalidade metodológica proposta neste estudo, portanto, nos valemos das dimensões normativa e fática, propostas por Esteves (2011), e da dimensão estratégica, tipificada por Weber (2011).

O passo a passo do nosso estudo se dá, primeiramente, pela apresentação do referencial teórico, abordado no capítulo 3. Acreditamos que a pesquisa bibliográfica nos auxiliou com as possibilidades de definições

¹¹ A ideia de analisar os aspectos normativos e fáticos da comunicação nas/das agências reguladoras surgiu durante a banca de qualificação. A partir dessa colocação posta pela banca, buscamos conhecer e utilizar a classificação, que nasce com Esteves (2011), é expandida por Weber (2017), e empregada por Carnielli (2016) em sua dissertação de mestrado que trata da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul.

conceituais dos referenciais propostos, como organização, comunicação pública e cidadania.

A análise sócio-histórica se deu pela contextualização da criação das agências reguladoras, das experiências internacionais que precederam o modelo brasileiro e do pioneirismo da primeira agência reguladora brasileira, concretizada no Estado do Rio Grande do Sul, por meio da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do RS - Agergs. Essa etapa está disposta no capítulo 4.

Ainda no capítulo 4, optamos por apresentar as 11 agências reguladoras, nos valendo em especial das dimensões normativa e fática (ESTEVES, 2011), mas também realizando breves aproximações com a dimensão estratégica (WEBER, 2011).

Avançamos na perspectiva estratégica, por meio da tipologia definida por Weber (2011), com a análise mais detalhada da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). A escolha da Aneel para um olhar mais acurado da análise estratégica se justifica por ser essa a primeira agência criada no país. Logo, a Aneel possui, em tese, mais trajetória comunicacional que as demais.

A seguir (Quadro 1), apresentamos um resumo da proposta desenvolvida:

Quadro 1 – Proposta desenvolvida

Recorte da análise	11 Agências Reguladoras		Aneel
Dimensões analisadas	Normativa (ESTEVES, 2011)	Fática (ESTEVES, 2011)	Estratégica (WEBER, 2011)
Aspectos considerados	Leis de Criação	Portais	Dimensões dos sistemas de produção (WEBER, 2011)
Foco da análise	Principal escopo de atuação explícito na lei e destaque para as diretrizes que normatizam o relacionamento com a sociedade.	Alternativas de fóruns participativos no portal.	Visibilidade, credibilidade, autonomia, relacionamento direto, propaganda, imagem pública, a partir de relatórios, redes sociais, <i>releases</i> e outros aparatos comunicacionais.

Fonte: desenvolvido pela autora (2018) a partir das dimensões de Esteves (2011) e Weber (2011, 2017).

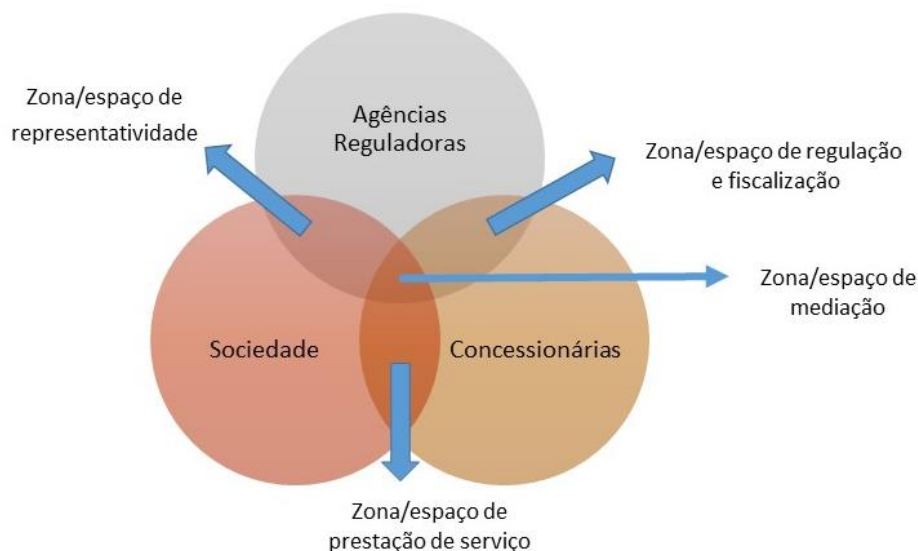
Dado o exposto, definimos nosso objeto empírico como sendo as agências reguladoras brasileiras, em especial a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). A investigação de aspectos estratégicos sobre essa organização, a Aneel, a partir do nosso universo de 11 agências reguladoras brasileiras, se define também considerando seu escopo de atuação. Neste sentido, as agências são classificadas da seguinte forma (MASTRANGELO, 2005 apud Aragão, 2003):

- Agências reguladoras de serviços públicos (atividade regulada) – como Aneel e ANTT;
- Agências reguladoras de exploração de monopólios públicos – como a ANP;
- Agências reguladoras da exploração de bens públicos – como a ANA;
- Agências reguladoras de atividades econômicas privadas – como Anvisa e ANS.

Cabe salientar que algumas agências, caso da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), mesclam diferentes atuações. É no contexto em que atuam, portanto, que as agências demonstram a relevância do papel que exercem na sociedade brasileira.

Para evidenciar essa relação, propusemos a Equação¹² de Relacionamento do Modelo de Concessão, na Figura 2:

Figura 2 – Equação de Relacionamento do Modelo de Concessão (primeira proposta)



Fonte: Elaborada pela autora a partir do Portal Brasil (2016, atualizada em 2018).

Esse modelo de equação, o qual denominamos Equação de Relacionamento do Modelo de Concessão, tem o objetivo de destacar as zonas/espços de interseção entre as esferas, que representam a sociedade, as agências reguladoras e as concessionárias. Com isso, tentamos explicitar, de forma gráfica, a zona de atenção dessa pesquisa, que é justamente onde as três esferas se interpõem/relacionam e na qual a agência atua como reguladora.

¹² No decorrer do estudo, essa figura foi modificada, em especial, pela sugestão da banca de qualificação e a partir do aprofundamento da ideia de organização como comunicação. Também por alusão da banca de qualificação, alteramos a denominação da figura de Representação das Relações Fundamentais do Modelo de Concessão para Equação de Relacionamento do Modelo de Concessão.

Nessa zona/espço, reconhecemos, preliminarmente, o “lugar” (grifo nosso) do diálogo, da relação.

Também elencamos outras zonas/espços que, embora não se constituam em objeto direto dessa pesquisa, emergem desse sistema. A primeira delas, denominada “zona/espço de prestação de serviço”, representa precisamente a relação de prestação de serviço direto entre o usuário do sistema (sociedade) e o prestador (concessionária). Em “zona/espço de representatividade”, compreendemos a interface da agência com a sociedade, onde se desenvolve o papel de Estado (agência) para com a sociedade, no qual são estabelecidos e resguardados os interesses do cidadão (sociedade) a partir das políticas em vigor e do fazer do serviço público. A terceira zona destacada, referenciada “zona/espço de regulação e fiscalização”, é onde efetivamente a agência fiscaliza e regula o serviço prestado pela concessionária ao cidadão (sociedade).

A zona/espço de mediação¹³ foi assim designada pois é neste ponto que, sob nossa perspectiva, se sobrepõem os interesses público (sociedade), do Estado (agência) e da iniciativa privada (concessionária). Portanto, é nesta zona/espço que, entendemos, podem ocorrer os mais intrincados conflitos desse processo. Da mesma forma, assim como espaço de conflito¹⁴, buscamos compreender o que poderia ser o lugar do diálogo. É nesta interposição que entendemos como se processa a comunicação entre o cidadão/usuários dos serviços prestados pelas concessionárias e o Estado, gestor dessa concessão pública e responsável por preservar os direitos da sociedade, buscando a supremacia do interesse público.

Essa pesquisa se debruçou especialmente sobre a esfera denominada Agências Reguladoras, por entendermos que se tratam de organizações com

¹³ Conforme Six (2011), mediação é a forma moderna de enfrentar os conflitos ou evitar que eles surjam, sendo considerada facilitadora do aperfeiçoamento de aperfeiçoamento da cidadania e de acesso à justiça.

¹⁴ No âmbito dessa dissertação, entendemos que conflito é uma dimensão do vínculo social (ENRIQUEZ, 2006), “[...] que favorece a ordem e a clareza, o consenso e a harmonia, aceitando, porém, que esta ordem seja ameaçada constantemente pela desordem, a clareza pela obscuridade, o consenso pelo conflito” (OLIVEIRA, 2016, p. 43).

independência para mediar os conflitos existentes nas diferentes áreas onde atuam.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA NECESSÁRIA

A fundamentação teórica foi desenvolvida com o objetivo de subsidiar a compreensão do objeto – as organizações denominadas agências reguladoras brasileiras. Dividimos esse capítulo em dois subcapítulos e, no primeiro deles,

nos propusemos a discutir a dimensão organizacional a partir de autores como Etzioni (1974), Srour (2012), Chanlat (2010) e Mumby (2013). Abordamos, também, conceitos de cultura, articulando Hall (2001), Geertz (2012) e Bauman (2007). Sobre comunicação, recorreremos a Curvello (2009), Lima (2008) e Pinto (2008).

A segunda parte da fundamentação teórica tem ênfase na comunicação pública e seus diferentes entendimentos. Como área, como prática e/ou na dimensão de uma rede, a comunicação pública tem recebido diferentes definições e todas, de alguma forma, contribuem para a compreensão da comunicação nas agências reguladoras. Nesta etapa da pesquisa, acionamos, principalmente, autores como Weber (2011), Rolando (2013), Esteves (2011), e Matos (2011), dentre outros. O conceito de diálogo também foi necessário, e o buscamos a partir de Marcondes Filho (2008) e Bohn (2005).

3.1 SOBRE A ORGANIZAÇÃO

As organizações são unidades sociais intencionalmente construídas e reconstruídas para atingir determinados fins específicos (ETZIONI, 1989)¹⁵. Neste sentido, segundo o autor, fim específico, ou objetivo definido, é uma situação desejada, aquela que a organização tenta atingir, sendo capaz ou não. A complexidade de uma organização, ainda conforme o autor, se dá pelo nível de especialização e pela multiplicidade das tarefas executadas. Situado entre autores da teoria administrativa, Etzioni (1974) desenvolveu uma classificação com base no uso do poder e da obediência às organizações.

De acordo com essa proposta, as organizações podem ser definidas como coercitivas, utilitárias e normativas. Aquelas definidas como coercitivas utilizam o medo para atrair quem dela se aproxima, têm como base de controle a coação e a imposição. São exemplos desse modelo de organização os hospitais e o exército. As organizações consideradas utilitárias, todavia, se

¹⁵Por sugestão da banca de qualificação, fomos buscar em Etzioni (1989) subsídios que nos auxiliassem na compreensão das organizações complexas, conforme conceito desse autor.

caracterizam pela busca de interesses e vantagens, em especial as econômicas. São as empresas em geral. Como normativas, estão classificadas as organizações que possuem forte controle moral e ético, onde a convicção, a fé ou a crença incentivam a aproximação. A classificação de uma organização como de caráter normativo (ETZIONI, 1974) é, entre as propostas pelo autor, a que mais se aproxima da concepção das agências reguladoras brasileiras, dado, em especial, o embasamento legislativo, de regras e normas diversas, que constitui o universo dessas autarquias públicas.

Sob a perspectiva de Srour (2012), as organizações são sistemas abertos e campos de força. No caso das agências reguladoras, os campos de força junto às concessionárias tendem a representar o interesse público, ou seja, atender aos preceitos públicos, agindo em benefício da maioria da sociedade. Conforme o mesmo autor, as organizações podem ser definidas por três dimensões analíticas: econômicas, políticas e simbólicas. Embora as três dimensões estejam relacionadas, há uma predominância que demarca o espaço social ocupado por determinada organização (SOUR, 2012).

As organizações com ênfase econômica dependem da produção de bens materiais: são as indústrias, as lojas, os bancos (SROUR, 2012). As organizações de “universo simbólico”, como igrejas, meios de comunicação e universidades, utilizam as representações mentais, pois são produtoras de bens ou serviços simbólicos (SROUR, 2012). As organizações “políticas”, classificação na qual encontramos as repartições públicas, bem como tribunais, parlamentos e escritórios de advocacia, são aquelas que produzem bens ou serviços políticos. Como organização de relevo político, as organizações públicas têm aflorado um “sistema de poder”, traduzido em “mecanismos específicos por meio dos quais o mando se exerce” (SROUR, 2012, p. 81).

Observando as agências reguladoras, entendemos que existam sistemas de poder transversais nas relações internas de cargos e hierarquias da entidade. Nosso interesse, entretanto, volta-se para o quanto esse sistema de poder interfere e/ou não nas possibilidades de diálogo com a sociedade. Percebemos que, enquanto órgão fiscalizador e regulador, é inerente às funções da agência que as mesmas exerçam um “sistema de poder” sobre as entidades

privadas que prestam os serviços essenciais à sociedade. Da mesma forma, esse “sistema de poder” é exercido também sobre o cidadão, que recebe o serviço regulado pela agência. Neste sentido, é a agência quem dita as regras, inclusive da participação pública: define pautas, agenda, dias e horários, regras e alternativas de contato.

Acreditamos que, neste espaço, estabeleça-se uma “complexa equação de interesses” (SROUR, 2012, p. 85), no qual a organização “agência reguladora”, atuando por meio do seu “sistema de poder”, exerça sobre as demais esferas “sociedade” e “concessionárias”, mas também seja impactada pelo ambiente e pelas esferas citadas. Para Srour (2012, p. 75), “o motor das transformações, sociais e organizacionais repousa em boa parte no conflito de interesses entre os variados tipos de coletividade, numa espécie de macro e de microdialética do cotidiano”. A partir do conflito de interesses entre os desejos da sociedade e o mercado, representado pelas grandes corporações que prestam serviços de relevância pública (as concessionárias), acreditamos que as agências poderiam promover transformações no âmbito dos serviços prestados à sociedade e na forma como se relaciona com ela. É relevante pensarmos nessas organizações como ambientes humanos, “um microcosmo social, e, por isso, sujeita à instabilidade, fragilidade, complexidade, ao encantamento, à frustração e a todas as demais características intrínsecas a qualquer ambiente habitado por pessoas” (AMORIM, 2015, p. 63).

Na visão de Mumby (2013), as organizações “usam” a comunicação como narrativa de poder. Se, no período de produção, conhecido como fordista¹⁶, as organizações eram hierarquizadas e havia centralização de poder claramente delimitada, as empresas contemporâneas são mais flexíveis, com processos fundamentados em conhecimento intensivo. Para o autor,

em vez de pensar no poder como centralizado em um grupo de elite (geralmente proprietários/gerentes), a visão pós-moderna enxerga o poder como disperso na organização de forma descentralizada. Enquanto, à primeira vista, esse sistema de poder difuso parece ser mais igualitário e democrático, os pesquisadores pós-modernos discutem que, de forma

¹⁶ Fordismo é um termo que se refere ao modelo de produção em massa de um produto, ou seja, ao sistema de linhas de produção. O Fordismo foi criado pelo norte-americano Henry Ford, em 1914, revolucionando o mercado automobilístico e industrial da época (PINTO, 2010).

paradoxal, essas estruturas de poder dispersas trabalham para criar formas organizacionais mais opressivas que o outro tipo de organização fordista (MUMBY, 2013, p. 90).

Para Chanlat (2010), as organizações contribuem para a cultura de uma sociedade, bem como mobilizam elementos do ambiente alimentando o imaginário social. Refletindo sobre as agências reguladoras, elas poderiam suscitar nos cidadãos a ideia de que seus direitos perante às prestadoras de serviços (concessionárias) estão garantidos pela fiscalização exercida pela organização agência. Dessa forma, exerceriam um papel de catalisadores da cidadania. Todavia, a “zona/espço de mediação” não parece tão eficiente quando se trata de melhorias nos serviços concedidos. Podemos observar essa fragilidade por meio do número de reclamações que diariamente são destinados às prestadoras de serviços, tais como empresas de telefonia e planos de saúde, por exemplo, relatados na mídia, aqui entendida como jornais, emissoras de rádio e tevê, e internet.

Ainda com base em Chanlat (2010), podemos admitir as agências reguladoras como “espaço protegido” (CHANLAT, 2010, p. 106), associado ao modelo burocrático de organização. Conforme a Teoria da Burocracia, desenvolvida por Max Weber (2004), a burocracia equivale à própria organização, configurando-se como um sistema onde a divisão do trabalho é estabelecida de forma racional, com predomínio de formalismo, normas escritas, impessoalidade, divisão de trabalho de forma vertical e horizontal e estrutura hierárquica.

Destacamos a burocracia como símbolo da “defesa do bem comum e do interesse geral em contraste com os interesses privados e comerciais associados ao sistema de mercado” (CHANLAT, 2010, p. 105). Conforme Tragtenberg (1974), Max Weber estabeleceu que a burocracia é, também, um exercício de poder, pois pode se colocar a serviço de diversos tipos de dominação. Esse parece ser prioritariamente o exercício da burocracia nas agências reguladoras, que, por meio de regulação e fiscalização, impedem que as “regras de mercado” se transponham para os serviços essenciais como energia elétrica e sistema de transporte rodoviário intermunicipal, por exemplo. Neste caso, “enxergamos” o sistema burocrático – munido de portarias,

despachos, regras, orientações, ofícios – determinando a defesa do bem comum, ou seja, buscando a garantia de prestação de serviços à sociedade.

Neste cruzamento de percepções sobre a organização, recorreremos à visão de Certeau (2017), que compara espaços e lugares. Para o autor, lugares são apenas configurações instantâneas de posições, ordem onde se distribuem elementos. “Aí se acha, portanto, excluída a possibilidade, para duas coisas, de ocuparem o mesmo lugar” (CERTEAU, 2017, p. 184). Um espaço, por sua vez, na visão do autor, inclui “vetores de direção, quantidades de velocidade e variável tempo” (ibidem, p. 184). Neste sentido, o espaço se materializa quando nele há operações, circunstâncias, ação. “O espaço estaria para o lugar como a palavra quando falada, isto é, quando é percebida na ambiguidade de uma efetuação, mudada em um termo que depende de múltiplas convenções, colocada como o ato de um presente” (CERTEAU, 2017, p. 184). Também por essa perspectiva nos questionamos quanto à efetividade das agências reguladoras enquanto lugares ou espaços, na construção de diálogo com os cidadãos.

Em outra visão, os conceitos de lugar e não-lugar, de Augé (1994), possibilitam-nos pensar sobre a agência reguladora como um lugar onde se estabeleçam vínculos ou um não-lugar de passagem, transitório, em que não há qualquer relação de pertencimento. Os espaços definidos como lugares, segundo Augé (1994), são aqueles que produzem sentido, história e onde relações se estabelecem. Se pensarmos nas agências como “lugares”, segundo essa perspectiva, teremos de considerar que nelas há produção de experiências sociais, onde percebem-se relações. Nos interessa buscar subsídios para compreender se as agências são “lugares” para os cidadãos. Neste sentido, relativizamos a possibilidade de as agências se constituírem espaço de relação, no qual as pessoas podem exercer direitos e deveres e constituir diálogo. “Assim como os lugares antropológicos criam um social orgânico, os não-lugares criam tensão solitária”, afirma Augé (1994, p. 87). Quando colocamos em contraponto o conceito de lugar ao de não-lugar, entendemos que, não cumprindo seu papel de fiscalizadora, reguladora, mediadora dos interesses da sociedade, as agências podem tornar-se “não-lugares”, lugares de passagem, onde não há relação com a cidadania.

3.1.1 As agências como sistemas de representação e cultura

Conforme Hall (2001, p. 70), “o tempo e o espaço são também as coordenadas básicas de todos os sistemas de representação”. Considerando as agências reguladoras como sistemas de representação, que expressam os interesses dos cidadãos perante prestadores de serviços e, ainda, são parte do Estado, como empresas públicas, temos a oportunidade de inferir algumas possibilidades de constituição da cultura dessas instituições, tendo como premissa a contemporaneidade, uma vez que as agências são estruturas relativamente recentes no sistema estatal.

Se pensarmos no “tempo” das agências, deparamo-nos com uma curta existência, um ciclo ainda em maturação, pois se trata de organizações com menos de 20 anos de criação. O espaço¹⁷, por sua vez, torna-se uma dimensão relevante, à medida que também deve ser o local do encontro, no qual a cidadania poderia contatar as agências, de forma a estabelecer uma relação de diálogo com esses órgãos. Embora tenham escritórios em algumas cidades, as agências se localizam fisicamente na capital do país, Brasília, centro político onde estão estabelecidas as principais instituições brasileiras ligadas aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. As agências também disponibilizam sítios virtuais, ou seja, estão presentes em portais na internet e por meio de números telefônicos de ouvidorias disponibilizados aos cidadãos.

Estamos cientes do desafio e do caráter incompleto em analisar as agências reguladoras, ou, como nos alerta Geertz (2012, p. 20), “a análise cultural é intrinsecamente incompleta e, o que é pior, quanto mais profunda, menos completa”. É preciso inferir, partindo do pressuposto de que as agências, como organizações públicas, possuem dimensões relacionais mais fechadas, menos participativas, que estas demonstram maior “engessamento” frente às mudanças correntes na contemporaneidade. Se hoje vivemos um mundo

¹⁷ Assumimos o espaço no sentido de lugar, de Augé (1994), ou seja, onde há interação e produção de sentido para o cidadão.

interconectado, globalizado, em um movimento que está “poderosamente deslocando as identidades culturais nacionais” (HALL, 2001), parece ser no setor privado que vemos os ajustes se darem mais rapidamente. Conforme Freitas (2000),

sabe-se que as organizações, em particular as grandes empresas privadas, têm uma facilidade maior de captar e responder mais rapidamente às mudanças sociais do que as demais instituições. Elas respondem não só de maneira operacional, mas também de forma simbólica, via cultura organizacional e o repasse de um imaginário próprio (FREITAS, 2000, p. 53).

Partindo do pressuposto da adaptação das organizações às realidades cada vez mais líquidas (BAUMAN, 2007), deparamo-nos com um mundo organizacional no qual o planejamento de longo prazo é substituído pelo pensamento de curto prazo (MUMBY, 2013). Nesta empresa contemporânea, o indivíduo fragmentado vive uma crise (HALL, 2001) e assume diferentes identidades em diferentes momentos. Para Hall (2001, p. 13), “a identidade plenamente unificada, completa, segura e coerente é uma fantasia”. Essa realidade é facilmente identificável nas organizações privadas, mas incerta nas públicas, em que a mudança se dá de forma mais lenta e controlada.

Freitas (2000, p. 45) destaca que, “nas empresas, todas as pessoas são estimuladas a fantasiar que podem tomar o lugar do chefe”. É essa miragem que faz com que os indivíduos, muitas vezes, trabalhem muito mais do que o contratado, em busca de sonhos e desejos que parecem servir ao modelo de sociedade de consumo, que atende à homogeneização cultural da pós-modernidade (HALL, 2001). Na esfera pública, entretanto, a fantasia de ocupar o lugar do chefe é dificultada pelo sistema de ingresso no serviço estatal, que se dá por meio de concurso para o qual o candidato concorre por uma vaga que, de alguma forma, estabelece seu cargo e a progressão do mesmo, que se dará mais pelo tempo estabelecido pela instituição, e menos pelo desempenho e vontade do indivíduo. É preciso cumprir etapas, fases, e, muitas vezes, o esforço não será reconhecido por meio de uma promoção, nem com a ocupação de cargos mais elevados – a maior parte deles reservada para as indicações políticas de diferentes governos.

Isto posto, cabe refletir sobre as reverberações dessa realidade nas agências reguladoras. Se entendemos as organizações como culturas (CARRIERI; SILVA, 2013), formadas também pelas bagagens culturais das pessoas que ali estão e a compõem – todas as experiências pregressas vividas e armazenadas –, a organização se define como um mosaico cultural (CARRIERI; SILVA, 2013). Nas agências reguladoras, inferimos que as pessoas que ali convivem são indivíduos que primam pela estabilidade, já que prestaram concurso para se estabelecerem em determinada organização e a partir dela desenvolverem-se profissionalmente.

Ainda, segundo Carrieri e Silva (2013), perpassando o mosaico cultural há uma cultura dominante, vigente, que, antes de oprimir as demais culturas, exerce um papel central de contraponto à resistência. Ou seja,

a cultura dominante não é considerada algo a ser simplesmente seguido pelas pessoas: ela é reconhecida como alicerce para a existência de outras culturas que têm na cultura dominante apenas caminhos para a sua legitimação, uma vez que permite articular instâncias de poder privilegiadas em dado grupo social (CARRIERI; SILVA, 2013, p. 51).

Conforme Bourdieu (1989), a cultura dominante contribui para a legitimação da ordem estabelecida. Carrieri e Silva complementam afirmando que é essa condição que leva o indivíduo a “introjetar elementos dessa cultura, reforçando-a, mesmo não sendo a cultura do indivíduo” (CARRIERI; SILVA, 2013, p. 60). Considerando essa afirmação, podemos induzir que, ao ingressar em organizações públicas, mais “fechadas” e “lentas” frente às mudanças e características da contemporaneidade, é provável que os indivíduos tornados funcionários públicos adotem características dessa cultura dominante. Todavia, afirmam ainda os autores, havendo oposição à cultura dominante, os mais fracos também subvertem a ordem dominante estabelecida. Ou seja, “não há aqui um movimento de mão única, e sim uma inter-relação que inclui a cultura dominante, mas não se restringe a ela” (CARRIERI; SILVA, 2013, p. 60).

É provável que a cultura que prevalece nas instituições públicas se dê pela dominância daquela pré-estabelecida pelo setor, pelos perfis dos indivíduos que nela ingressaram no passado e/ou pelas características dominantes dos

cidadãos que, mais recentemente, adentraram nas agências públicas brasileiras, buscando estabelecer uma carreira pública baseada na estabilidade.

As agências reguladoras, criadas entre os anos de 1997 e 2003, foram constituídas especialmente por força de trabalho oriundo de empregados concursados. A ideia é que esses órgãos tivessem independência frente aos governos. Os postos máximos das agências, em que pese escolhidos pelo presidente da república, são sabatinados e têm seus mandatos intercalados temporalmente com o da presidência, de maneira a manter uma certa independência do poder vigente¹⁸. Dado o exposto, é possível compararmos as agências com o local dos especialistas e conhecedores do setor no qual atuam.

Maffesoli e Strohl (2015) identificam algumas características de altos funcionários franceses que podem ser relacionadas aos funcionários das agências reguladoras brasileiras: empregados do Estado que zelariam, *a priori*, pela sua estabilidade e pela burocracia à qual estão encarregados. Nesse sentido,

O dever do alto funcionário deveria ser o de recusar essa produção inflacionária de textos, de medidas, de dispositivos. Mas isso seria confessar a impotência do aparelho do Estado em produzir “grandes reformas”. Seria preciso reencontrar um contato com a vida, que é feita com avanços ínfimos, com soluções mal-estruturadas, com experiências locais renovadas e, com frequência, pouco generalizadas. Mas o que seria de seu papel heroico? (MAFFESOLI; STROHL, 2015, p. 139, grifos dos autores).

O que podemos depreender, preliminarmente, é que essa cultura tem estabelecido as dinâmicas do setor público e, em específico, a atuação das agências reguladoras brasileiras que, salvo melhor avaliação, deixam a desejar na prestação de serviços à sociedade, uma vez que apresentam ritmos e práticas diferentes das registradas nas organizações privadas. Longe de julgar se essa dissonância é mais positiva ou negativa, para o qual teríamos de aprofundar as

¹⁸Conforme a Lei Federal n. 9.986, de 18 de julho de 2000, o Presidente ou o Diretor-Geral, ou o Diretor-Presidente e os demais membros do Conselho Diretor ou da Diretoria das agências reguladoras serão brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados, devendo ser escolhidos pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal, com prazo fixado na lei de criação de cada agência, que disporá sobre o período do exercício do dirigente de forma da não-coincidência de mandato com o poder executivo federal.

análises, buscamos levantar considerações iniciais sobre essas estruturas que, embora exerçam uma mediação importante para a sociedade, ainda são pouco pesquisadas pelos estudos de comunicação no setor público.

3.1.2 Aspectos comunicacionais

Partindo da ideia de que “uma organização se institui como prestadora de serviços, posto de trabalho, etc. apenas a partir de suas interações, ao posicionar-se, na comunicação, em relação ao outro” (LIMA, 2008, p. 123), parece-nos que é justamente nas zonas/espacos de inter-relação explicitadas na Figura 1 que as agências reguladoras brasileiras têm a oportunidade de exercer a totalidade do seu papel na sociedade. Conforme Curvello (2009), as organizações não são apenas as partes que as compõem, mas as “instâncias em acoplamento estrutural com o ambiente” (CURVELLO, 2009, p. 94).

Embora o autor admita que “esse acoplamento, contudo, é centrado muito mais no ruído, na irritação provocada pela complexidade do entorno, do que no entendimento e no equilíbrio harmônico” (CURVELLO, 2009, p. 94), é plausível que, pelo papel que necessitam desempenhar, as agências poderiam compreender a comunicação com seus públicos como uma premissa para cumprirem com seu objetivo de mediar e fiscalizar a prestação de serviços públicos praticados pela iniciativa privada.

Percebemos que, neste contexto, a necessidade de uma “comunicação pelo viés relacional” (LIMA, 2008), ou, conforme explica a autora,

o entendimento de comunicação pelo viés relacional implica concebê-la como um processo de construção conjunto entre interlocutores (sujeitos sociais), a partir de discursos (formas simbólicas que trazem as marcas de sua produção, dos sujeitos envolvidos e do contexto), em situações singulares (dentro de um determinado contexto) (LIMA, 2008, p. 114).

O processo de comunicação relacional se constitui em um grande desafio para as organizações, sejam elas públicas, privadas e/ou de terceiro setor, pois, como nos diz Pinto (2008, p. 84), “em todo o processo comunicativo

há fraturas”, o que significa, em outras palavras, que são poucas as garantias de que a mensagem dialogal represente de fato o que a organização deseja falar, suas intenções e percepções; e menores ainda as certezas de que haverá entendimento do que está sendo dito. Conforme Pinto (2008, p. 102),

no caso da comunicação, a rede de relacionamentos que se configura entre comunicações e grupos indica a variedade de práticas discursivas, posicionamentos que os interlocutores adotam em circunstâncias específicas [...]. A partir dessa rede de relacionamentos e práticas discursivas, os sentidos são multirreferenciais e não se constroem de forma linear; não é uma relação causa/efeito, mas, sim, um processo “multirreferencial” construído a partir da articulação das instâncias de produção e recepção localizadas em posições específicas com interesses próprios.

Essa ideia se coaduna com os apontamentos de Lima (2008), ao nos explicar que a comunicação só pode ser estudada por meio de imbricação das dimensões interacional, simbólica e contextual. Para Baldissera (2009), essa relação se dá por meio da disputa de sentidos.

Tem-se, então, que a comunicação, no prisma do dialogismo, compreende sujeitos-força em relação de tensão, influenciando e sendo influenciados, isto é, os sujeitos realizam-se como forças em relação – não se trata de sobre determinação – e, portanto, a significação da/na comunicação se atualiza no acontecer, pela disputa de sentidos que os sujeitos materializam no ato comunicacional (BALDISSERA, 2009, p. 143).

No âmbito das organizações, Oliveira e Paula destacam que a comunicação adquire aspectos da gestão, “que imprime à produção de sentidos características do relacionamento entre organizações e seus grupos de relacionamento” (OLIVEIRA, PAULA, 2008, p. 92). Pinto (2008, p. 86) também ressalta essa questão, ao afirmar que,

num ambiente como o das organizações, que vem sendo dominado cada vez mais pela ideia de gestão – e gestão talvez seja só outro nome mais açucarado para panóptico e para vigilância –, existe a ilusão de que se possui a forma de bem conduzir as coisas, de maneira que as coisas atinjam seus objetivos. Essa gestão está preocupada com os significados: “A significa B e, se eu disser A, entenderão B”. O mundo seria bem mais simples, mas bem menos fascinante assim. Essa tendência

rígida, do tipo necessário (se A, então necessariamente B), é uma peça de ficção tendo em vista que A é opaco e, portanto, B também será. Talvez B nem seja B, mas C ou D ou Z.

Se gestão e comunicação se inter-relacionam no âmbito das organizações, quando pensamos em agências reguladoras necessitamos considerar uma organização pública que poderia graduar, em sua gestão, pressupostos de diálogo e relacionamento com usuários e concessionárias. Conforme Oliveira e Paula (2008), a comunicação, no contexto das organizações¹⁹, convive com a contradição de ora reproduzir o discurso da gestão, ora gerar a articulação entre as instâncias de produção, circulação e consumo, numa permanente interação de práticas discursivas e simbólicas. As práticas discursivas, entretanto, necessitam atender ao “processo de coordenação dos significados já institucionalizados” (OLIVEIRA; PAULA, 2008, p. 93), o que pode significar que a comunicação de uma organização possa atender a diferentes níveis de compreensão dos variados públicos com os quais ela se relaciona.

Para Ruão e Kunsch (2014), o estudo da comunicação nas/das organizações inclui uma perspectiva assentada na ideia da natureza comunicativa das organizações²⁰. Neste sentido, destacam as autoras, foi desenvolvida a expressão *communicative constitution of organizations* (CCO), a partir de três escolas de pensamento: a Escola de Montreal, o Modelo de Quatro Fluxos e a Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann (RUÃO; KUNSCH, 2014). As autoras destacam que, embora com divergências, os proponentes da CCO concordam que, “sendo a realidade um fenômeno socialmente construído, as organizações se criam e desenvolvem pelas práticas de comunicação” (RUÃO; KUNSCH, 2014, p. 7). Pela proposta da CCO, as organizações são coletividades sociais complexas que se formam a partir da comunicação, ou seja, cujos processos alimentam a organização.

Também de acordo com essa perspectiva, que considera a comunicação imbricada na própria organização, Marchiori (2012) enfatiza a ideia de que

¹⁹ Expressão cunhada pelas autoras.

²⁰ A ideia de que a comunicação é a própria constituinte da organização, no caso das agências reguladoras, foi levantada durante a banca de qualificação, pelos membros da mesma.

comunicação e organização podem produzir-se mutuamente, existindo, segundo a autora, um dilema em relação à existência de uma produção sobre a outra, ou desenvolvimento concomitante. A autora “entende organizações como uma rede de relações sociais em interação e diz que é preciso, para que haja rede de relações que os seres humanos aprendam, antes de tudo a se relacionar, a se comunicar” (MARCHIORI, 2009, p. 2).

Tal premissa apoia nossa ideia de analisar a comunicação das agências para além das respectivas áreas. Neste sentido, voltamos nosso olhar para a própria constituição normativa das agências, que refere a mediação como uma das principais atividades dessas organizações.

3.2 SOBRE COMUNICAÇÃO PÚBLICA

O termo comunicação pública, no Brasil, tem evoluído a partir de múltiplos entendimentos (DUARTE, 2011). Se, em um passado recente, comunicação pública esteve mais fortemente associada à comunicação realizada pelos governos, hoje há um escopo maior de conceitos relacionados ao termo. A dificuldade em delimitar comunicação pública, atrelada às várias maneiras de conceituá-la, “pode ser positiva, pois estimula o debate em torno da ideia central do tema, que é a comunicação que envolve o interesse público” (DUARTE, 2011, p. 126). Para o autor,

[...] comunicação pública, no Brasil, é uma expressão que não especifica um conjunto de conhecimentos, áreas, profissões ou estruturas, estando mais próximo de se caracterizar como um ethos, uma postura de perceber e utilizar comunicação como instrumento de interesse coletivo para fortalecimento da cidadania (DUARTE, 2012, p. 60).

Neste sentido, Weber (2017, p. 37) reforça que “estudar comunicação pública importa, cada vez mais, pois se trata de entender a existência da esfera pública expandida na esfera da visibilidade pública, tão cara às democracias”.

Dessa forma, compreendemos, como Duarte (2012, p. 61), que “Comunicação Pública coloca a centralidade do processo de comunicação no

cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo [...]”. Soma-se a essa ideia fundamental outra de primordial importância, também desenvolvida por Duarte (2012), que dá conta do papel da comunicação pública associada ao esforço de melhorar a vida das pessoas pela comunicação:

Comunicação Pública, então, deve ser compreendida como sentido mais amplo do que dar informação. Deve incluir a possibilidade de o cidadão ter pleno conhecimento da informação que lhe diz respeito, inclusive aquela que não busca por não saber que existe, à possibilidade de expressar suas posições com a certeza de que será ouvido com interesse e a perspectiva de participar ativamente, de obter orientação, educação e diálogo (DUARTE, 2012, p. 64).

Para Matos (2011), a comunicação pública não pode ser reduzida a um processo unilateral e de mera transmissão, como o envio de informações para os governados pelos governantes. “Essa percepção redutora está ligada à frequente ausência de espaços de interlocução entre as instituições e seus públicos, o que se agrava com o caráter manipulador de algumas ações de comunicação de certas instituições políticas” (MATOS, 2011, p. 44). Para a autora, a comunicação pública precisa ser refletida como processo político de interação, “no qual prevalecem a expressão e o diálogo” (MATOS, 2011, p. 45).

Para Marcondes Filho (2011), o diálogo não está simplesmente fundado em trocas informacionais, mas na sensação de ligação, que envolve percepções, curiosidades, interesses e emoções, entre outros sentimentos que podem, ou não, serem comuns. Neste sentido, é [...] “pelo diálogo que se torna possível aproximar os mundos das experiências individuais, dos mistérios pessoais intransponíveis, formados pelos sentidos na percepção sensível do mundo” (OLIVEIRA, 2016, p. 101).

Conforme Bohn (2005, p. 29), “num diálogo cada pessoa não tenta tornar comuns certas ideias [...] por ela já sabidas. Em vez disso, pode-se dizer que os interlocutores estão fazendo algo em comum, isto é, criando juntos alguma coisa nova”. Em resumo, o diálogo que assumimos é, antes de mais nada, o reconhecimento da alteridade na dimensão da partilha, do espaço comum de interação, na aproximação de universos pessoais e respeito às individualidades. Para Scroferneker, Amorin e Oliveira (2016, p. 10), essa perspectiva trata da

“aceitação e compreensão da alteridade, de reconhecimento da importância e do lugar do outro”.

Neste sentido, se antes a comunicação pública era reconhecida como fluxo informacional dirigido dos órgãos públicos à sociedade, mais recentemente esse processo foi atualizado, abrindo novas possibilidades de estudo do processo. Para Matos (2011), a multiplicidade de conceitos e teorias privilegia um ou outro dos atores envolvidos, mas não as interações entre eles:

Antes sustentada pelos conceitos de propaganda política, comunicação governamental, comunicação institucional, marketing político e eleitoral (que marcaram o período da ditadura militar do período 1964-1985 e da consolidação democrática), a comunicação pública passou a desvincular-se do papel exclusivo de comunicação entre governo e cidadão, repercutindo as transformações políticas, sociais e econômicas no Brasil das três últimas décadas (MATOS, 2011, p. 40).

A partir da evolução do conceito, que, como vemos, está também atrelado ao processo de democratização do país, percebemos a centralidade do termo passar de um mero fluxo informacional para a compreensão teórica de um processo onde a relevância está nas interações, no diálogo e na cidadania. Para Duarte (2011, p. 128), a “ideia-chave talvez seja a de espírito público para lidar com a comunicação de interesse coletivo, o compromisso de colocar os interesses da sociedade antes da conveniência da empresa, da entidade, do governante, do ator político”. Assim, acredita o autor, a sociedade estaria auxiliando a própria sociedade, por meio da comunicação pública. Para Duarte (2011), o Estado precisa deixar de tratar o cidadão como mero objeto receptor de mensagens, passando a reconhecê-lo como “sujeito da comunicação” (grifo do autor). Portanto, para o autor, o direito à comunicação muitas vezes é reduzido à tese de que o cidadão precisa ser informado, excluindo-se sua “capacidade de ser emissor, produtor de informações e agente ativo da interação” (DUARTE, 2011, p. 129).

A pesquisa que empreendemos partiu do pressuposto de que dependemos da comunicação pública, com transparência e diálogo, para o desenvolvimento da cidadania. Duarte (2012, p. 61) destaca que

[...] os instrumentos²¹ de comunicação são utilizados a partir do ponto de vista do cidadão em sua plenitude e não apenas em suas faces de consumidor, eleitor, usuário. Praticar comunicação pública implica assumir espírito público e privilegiar o interesse coletivo em detrimento de perspectivas pessoais e corporativas (DUARTE, 2012, p. 61).

O autor propõe quatro eixos centrais da comunicação pública como pré-requisitos para os agentes que atuam com comunicação de interesse público. São eles: transparência, acesso, interação e ouvidoria social. Por transparência, o autor define o compromisso com a atuação responsável no trato das questões públicas e a incorporação de valores éticos. Como acesso, o autor descreve que a informação de interesse público deve ser facilitada, adequada para cada segmento de público, com organização pedagógica que considere formatos, mídias, fluxos, horários e interação. No que se refere à interação, Duarte (2011) ressalta os fluxos bilaterais ou multilaterais, valorizando o diálogo equilibrado, onde todos tenham igual direito de falarem e serem ouvidos. Já no eixo ouvidoria social, o autor remete à opinião pública, ou seja, à capacidade de reconhecê-la e compreendê-la.

Nessa mesma linha de raciocínio, Matos (2011) defende que é preciso criar espaços de discussão pública, capazes de viabilizar a formulação de demandas e repercuti-las no governo, na sociedade e na mídia. Reconhecer e compreender fazem parte desse processo e nos aproximam da ideia de “teorias de apoio”, importantes como uma forma de trazer novos subsídios para a discussão da comunicação pública (MATOS, 2011).

A comunicação pública exige, portanto, a participação da sociedade e de seus segmentos: não apenas como receptores da comunicação do governo, mas principalmente como produtores ativos no processo comunicacional. Assim, são também atores, na comunicação pública, a sociedade, o terceiro setor, a mídia, o mercado, as universidades, as instituições religiosas e os segmentos a que se tem negado reconhecimento – estejam eles vinculados ou não a instituições ou associações formais (MATOS, 2011, p. 45).

²¹ Expressão do autor.

Faz-se importante, aqui, destacar que o reconhecimento é uma das formas pela qual o ser humano estabelece vínculos (ZIMERMAN, 2010), ou seja, constitui-se, efetivamente, a partir do outro. Conforme Zimerman (2010, p. 31), o principal significado do reconhecimento “alude à ânsia que todo ser humano possui de ser reconhecido pelos demais, como sendo uma pessoa querida, aceita, desejada e admirada pelos seus pares e circunstantes”.

Ainda conforme a argumentação de Matos (2011), “na ausência de uma comunicação pública realmente democrática, representativa de todos os extratos da sociedade, como pretender que a voz dos excluídos seja ouvida, debatida, defendida?” (MATOS, 2011, p. 47). A relevância do reconhecimento na dimensão da comunicação pública também pode ser encontrada nos estudos de Esteves (2011), para quem

[...] a comunicação produzida no âmbito do processo regular de funcionamento do espaço público serve de forma directa a produção de uma legitimidade concebida em termos nacionais: a comunicação pública é o próprio fiel da racionalidade que reveste a legitimidade política [...] pelo que a comunicação pública atua como médium por excelência da cidadania, colocado à disposição do conjunto da sociedade – dos destinatários em geral dos actos de governação, ou seja, de todo e qualquer indivíduo que apresente condições para fazer uso da própria razão (ESTEVES, 2011, p. 202).

Para esse autor, o lugar reservado à comunicação pública se concretiza no “espaço público e veiculada pela (ou para a) opinião pública” (ESTEVES, 2011, p. 146). O conceito de esfera pública, dessa forma, encontra-se imbricado ao de comunicação pública.

Para Rolando (2011), a comunicação pública já esteve a serviço de muitos aspectos negativos, envolvendo questões manipulatórias, instigação das massas, parte na criação de leis injustas e “humilhação da democracia”. O autor sustenta, entretanto, que houve uma redescoberta da comunicação nas organizações modernas, estados e instituições. Tal redescoberta se deve a três razões fundamentais. A primeira delas é “não depender totalmente da mídia [...] para se comunicar com os cidadãos” (ROLANDO, 2011, p. 27). A segunda é dar conotação à necessidade de identidade e de pertencimento dos cidadãos; e, a terceira, conceber-se como um sistema-país. Dessa forma, segue o autor, a “estética da democracia, se assim se pode dizer, tem o seu próprio pluralismo

semiótico, mas depende da comunicação pública” (ROLANDO, 2011, p. 27). O estudioso utiliza a metáfora de um edifício para explicar o sistema de comunicação pública, referindo-se especificamente à comunicação praticada pelas organizações de Estado. No piso térreo se concentra o acesso prévio, os serviços mais básicos da comunicação, que ele define como “comunicação anagráfica (quem sou eu, onde estou, que competências tenho)” (ROLANDO, 2011, p. 28). No primeiro andar estão os “serviços pontuais, hospitalidade e apoio à fruição de atos e normas” (ROLANDO, 2011, p. 28). O segundo se constituiria das campanhas publicitárias que apoiam a implementação de políticas públicas. O terceiro andar envolve o desenvolvimento de especialidades. No quarto encontramos as relações que as instituições desenvolvem com a mídia. O quinto andar é marcado pelo que o autor entende por democracia participativa, ou seja, pela gestão processual do que se conhece por debate público. Seguindo a metáfora do autor, é neste nível que o cidadão interage e se desenvolvem formas distintas de “comunicação social, política e administrativo-institucional” (ROLANDO, 2011, p. 29). Já o sexto andar seria “representado pela gestão dinâmica do patrimônio simbólico acumulado e expresso por cada instituição em relação ao seu território e às suas competências” (ROLANDO, 2011, p. 29).

Na visão de López (2011), o conceito de comunicação pública é definido a partir do preenchimento de duas condições: “que ela resulte da interação dos sujeitos coletivos, mesmo que sejam representados ou se expressem por meio de indivíduos, e esteja referida à construção do público” (LÓPEZ, 2011, p. 61). O autor traz para a discussão sobre comunicação pública o conceito de *advocacy*, que representa mobilização social, sendo, portanto, uma ação de comunicação, especificamente, comunicação pública. Conforme o autor, o processo comunicativo que envolve o cenário público se estabelece quando interlocutores “interagem e geram sentido por meio de imaginários compartilhados, ações coletivas, construções culturais, interações políticas e movimentos sociais, tudo isso, ademais, no plano do interesse comum” (LÓPEZ, 2011, p. 63). Neste sentido, López defende que a comunicação pública é inclusiva e participativa, não pode estar a serviço da manipulação e eliminação das vontades, pois neste caso torna-se fascista. “Trata-se de uma comunicação

eminentemente democrática, pela profundidade de sua natureza e por sua vocação” (LÓPEZ, 2011, p. 65).

Para López (2011), comunicação e participação crescem proporcionalmente, formando um modelo onde o nível básico é o acesso à informação, seguido pelo nível de expressão de opiniões (consultas), intercâmbio de argumentos (deliberação), negociação de interesses ou harmonização, até chegar no nível mais alto de participação e comunicação, que é o do comprometimento com a decisão, ou seja, a corresponsabilidade (LÓPEZ, 2011, p. 75).

Reforçando essa ideia, Brandão (2007, p. 30) afirma que a comunicação pública não é um poder em si, “mas o resultado do poder do cidadão quando organizado e constituído como sociedade civil”. A autora entende que “a comunicação é um componente da vida política de um país e a comunicação pública é resultado da organização da voz do cidadão neste cenário político” (BRANDÃO, 2007, p. 31).

O conceito de comunicação pública enquanto rede integra os estudos coordenados por Weber (2011, 2017), apontando a existência de um movimento permanente, constituído de três grupos principais – comunicação institucional do Estado, comunicação mediática e comunicação da sociedade – que participam do debate público. Para a autora, o debate público é processo constitutivo da comunicação pública – cuja condição indicaria a qualidade da democracia:

As redes são adequadas para defender a ideia da circularidade de informações e opiniões que fortalecem determinados arranjos sociais e sua mobilização. O poder de algumas sobre as outras é determinante para o fortalecimento das demais, como as redes vinculadas ao Estado ou as redes de comunicação massiva (WEBER, 2017, p. 45).

Acreditamos na contemporaneidade desse conceito, que dá conta, inclusive, da realidade digital em que estamos imersos, considerando internet, rede onde qualquer cidadão, em tese, tem direito a expressar-se.

De outra parte, para Novelli (2011), a crise de representatividade, vivida pelas sociedades democráticas contemporâneas, pode ser compreendida também pela ótica da disfunção da comunicação em seu papel de intermediar o

relacionamento entre os representantes e os representados (NOVELLI, 2011, p. 244). Neste contexto, a autora se refere a parlamentares e cidadãos, mas a ideia de que as organizações de Estado não representam a sociedade também poderia, ao nosso entendimento, ser aplicada. Corroborando essa ideia, Barros Filho e Pompeu (2007) também alertam para um movimento de despolitização dos temas a serem debatidos pela sociedade, uma tendência a deslocar a atuação do cidadão para a dimensão do cliente/consumidor.

No lugar da ideologia, a técnica, como a nova arte da prudência, um saber prático voltado para um agir construído a partir das regras da experiência, da compreensão da besta indomável: o mercado. Não é à toa que os discursos eleitorais são marcados pela construção de um perfil tecnocrático do candidato e, contraditoriamente, associa à expressão 'político' um caráter negativo, antidemocrático. O Estado torna-se um prestador de serviços a um cidadão cliente, uma questão de administração e não de política (BARROS FILHO; POMPEU, 2007, p. 216).

Sob essa abordagem, podemos pensar no conceito de cidadania e sua abrangência, ou o papel que deve ser assumido pelo indivíduo. Na visão de Barros Filho e Pompeu (2007, p. 229), “não é o Estado que se torna transparente graças à comunicação pública, mas os limites da visão é que são reduzidos [...], como se não houvesse nada a ser visto para além dele. Aliena-se ao afirmar-se que se esclarece”.

Para Matos (2012), a cidadania está relacionada à habilidade cívica de exercer a comunicação pública. Conforme a autora, “Um cidadão que não acredita ter direito a se expressar, que não valoriza o que tem a dizer e que se sente incapaz de comunicar isso adequadamente aos outros dificilmente terá condições de integrar a rede social da comunicação pública” (MATOS, 2012, p. 53). Neste mesmo sentido, Carnielli (2016, p. 22) argumenta que “a cidadania só pode existir como decorrência de ações que privilegiem o interesse público como espaço da ação política em que interesses comuns possam suplantar a coleção de interesses particulares”. Na visão de Hohlfeldt (2011, p. 231),

[...] o interesse público traduz, em última análise, uma abrangência a mais larga e variada possível, para incluir o maior número de interessados ou que venham a se interessar (ou estar envolvidos, ou sofrer) as consequências de uma determinada decisão ou ação.

Trata-se, portanto, de um conceito que está inter-relacionado à capacidade de defender interesses coletivos, exercendo ações de vulto público por meio da comunicação. Matos (2016) vai além, atrelando a evolução da comunicação pública ao próprio desenvolvimento da cidadania:

O futuro da comunicação pública está, portanto, no empoderamento das pessoas comuns: tanto na preparação das futuras gerações – na capacitação de mais e melhores comunicadores públicos, treinamento e oportunidade de engajamento cívico e político, quanto no reconhecimento e cuidado com a geração atual (MATOS, 2016, p. 15).

No Brasil, o exercício de cidadania foi reduzido à formação de consumidores²², forjados pela cultura que prima pela obtenção de meios materiais, já ressaltava Santos (1993), em uma visão crítica cuja atualidade reiteramos. Dessa forma, “em lugar do cidadão, formou-se um consumidor, que aceita ser chamado de usuário” (SANTOS, 1993, p. 13). A denominação “usuário” é, de fato, a mais utilizada quando se trata de mencionar motoristas em rodovias, passageiros em aviões e ônibus, famílias que utilizam rede elétrica ou sistema único de saúde.

Abordando a cidadania a partir da perspectiva geográfica, a qual acreditamos importante para nossa pesquisa, dada a dimensão territorial das agências reguladoras brasileiras, que atuam em todo o Brasil, Santos (1993) destaca que o modelo cívico brasileiro foi instrumentalizado a partir de uma perspectiva econômica. O autor critica essa modelagem, pois acredita que, “numa democracia verdadeira, é o modelo econômico que se subordina ao modelo cívico. Devemos partir do cidadão para a economia e não da economia para o cidadão” (SANTOS, 1993, p. 5). Santos afirma que, na formação do cidadão, componentes como cultura e território são essenciais.

É no território, tal como ele atualmente é, que a cidadania se dá como ela é hoje, isto é, incompleta. Mudanças no uso e na gestão do território se impõem, se queremos criar um novo tipo de cidadania, uma cidadania que se nos ofereça como respeito à cultura e como busca da liberdade (SANTOS, 1993, p. 6).

²² Para Canclini (1997) consumir é um ato político que altera as possibilidades e as formas de exercer a cidadania.

Em complementariedade, destacamos que, na visão contemporânea de Lilla (2018), os cidadãos devem ser formados por princípios democráticos e de solidariedade. Para o autor, “por ser tão difícil sustentar um sentimento cívico, as democracias estão sujeitas à entropia²³” (LILLA, 2018, p. 105).

O conceito de cidadania, portanto, torna-se fundamental no desenvolvimento das relações do modelo de concessão. O empoderamento da cidadania representa, neste sentido, o fortalecimento da própria sociedade na equação de relacionamento, onde as agências reguladoras e concessionárias também representam forças de “capital simbólico” (BOURDIEU, 1989)²⁴.

Como sistemas interdependentes, “concessionária-agência reguladora-sociedade” poderiam constituir uma força mobilizadora de esforços pela melhoria dos serviços públicos prestados no Brasil. Para tanto, a comunicação relacional, baseada no diálogo, surge como possibilidade de relação entre os membros, de tentativa de entendimento, de união em torno do bem comum, neste caso, da sociedade.

Sob essa ótica, as agências reguladoras, como “braços do Estado e, ao nosso ver, cerne desse sistema, como reguladoras e mediadoras das relações, necessitariam estar “abertas” para acolher as demandas da sociedade que, embora citada aqui de forma coletiva, representa em realidade cada cidadão que se relaciona com os serviços de infraestrutura.

Neste sentido, disponibilizar canais de comunicação²⁵ talvez não seja suficiente, pois o desafio para a promoção do diálogo envolve muito mais do que um fluxo de informações de lado a outro. Se faz necessário, como nos diz Sodré, o acionamento da “dimensão do sensível” (SODRÉ, 2006), o que “implica uma

²³ O conceito de entropia vem da Física e está relacionado à termodinâmica. Para Morin (1997) a entropia está relacionada à neguentropia, em uma relação de dependência mútua. Enquanto a organização produz sua degradação (entropia), trata também de sua própria regeneração (neguentropia).

²⁴ Para Bourdieu (1989), existem quatro tipos de capital: o econômico; cultural (ou informacional); o social; e o simbólico, que é a forma tomada a partir da percepção e do reconhecimento dos demais capitais como legítimos.

²⁵ Embora questionemos esse sentido, “canais de comunicação” é uma expressão comumente utilizada para definir ferramentas/instrumentos para informação, materializadas por meio de sites, newsletters, jornais impressos, revistas e outros.

estratégia de aproximação das diferenças, decorrente de um ajustamento afetivo, somático, entre partes diferentes num processo” (SODRÉ, 2006, p. 11). A possibilidade de uma aproximação pelo estabelecimento de uma comunicação relacional, que respeite as diferenças e considere os distintos “repertórios interpretativos” (OLIVEIRA; PAULA, 2008), representa uma mudança profunda na dinâmica da equação formada pelas concessionárias, agências reguladoras e sociedade.

Como se estabelece, atualmente, essa relação, é o que buscamos desenvolver nos capítulos que se seguem, a partir da análise das dimensões normativa e fática (ESTEVES, 2011), considerando leis de criação e diretrizes que normatizam o relacionamento com a sociedade e as alternativas de fóruns participativos nos portais. Além disso, a análise estratégica (WEBER, 2011), aprofundada junto à Aneel, foi construída com base em relatórios, redes sociais, *releases* e outros aparatos comunicacionais.

4 SOBRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS

As agências reguladoras brasileiras foram gestadas, conforme descrito no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, na década de 1990. As diretrizes constantes no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) resultaram na criação dessas estruturas estatais a partir da ideia “do chamado Estado mínimo, caracterizado pela redução de sua atuação nos domínios da atividade econômica” (MASTRANGELO, 2005, p. 20). Neste sentido, foi estabelecido que

[...] o compromisso fundamental do Estado não é o de realizar dentro de seu aparelho todas as funções demandadas pela sociedade. Ao invés, é o de assegurar ou facilitar a sua realização sempre que possível, que o deverá implicar a adoção de mecanismos inovadores de operação e funcionamento (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 61).

Consequência desse cenário, a delegação dos serviços públicos à iniciativa privada derivou na criação de estruturas capazes de normatizar, regulamentar e fiscalizar a prestação de serviços concedidos. A concepção das Agências Reguladoras Brasileiras se concretizou com a criação do Programa Nacional de Desestatização, por meio da Lei Federal n. 8.031/90, com subsequente criação da também Lei Federal n. 9.491/97. O principal objetivo dessas leis foi reorganizar a posição do Estado brasileiro, transferindo à iniciativa privada atividades até então exploradas pelo setor público.

Destarte, a maior parte das agências reguladoras brasileiras foi criada entre os anos de 1997 e 2003, com o objetivo de fiscalizar a prestação de serviços públicos praticados pela iniciativa privada, além de estabelecerem as regras de cada setor. Alguns campos vitais da infraestrutura brasileira são geridos por concessões públicas, o que significa, na prática, a iniciativa privada atuando diretamente na prestação de serviços essenciais e/ou relevantes para os cidadãos, tais como saúde, telecomunicações, águas, transportes e petróleo (PORTAL BRASIL, 2017).

Atualmente, existem onze²⁶ agências reguladoras de âmbito nacional no Brasil: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível (ANP); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional do Cinema (Ancine); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); e Agência Nacional da Mineração (ANM). A seguir, no Quadro 2, apresentamos um resumo da lei que cria cada agência e o ministério ao qual há vinculação.

Quadro 2– Resumo das leis e vinculação das Agências Reguladoras

AGÊNCIA	Lei de Criação	Vinculação
ANEEL	Lei n. 9.427, de 26 de dezembro de 1996	Ministério de Minas e Energia
ANATEL	Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997	Ministério das Comunicações
ANP	Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997	Ministério de Minas e Energia

²⁶ Em julho de 2017, foi criada a 11ª agência reguladora brasileira, a Agência Nacional de Mineração (ANM), que substituiu o então Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). A instalação da agência está em curso, sendo que sua primeira diretoria foi empossada em dezembro de 2018.

AGÊNCIA	Lei de Criação	Vinculação
ANVISA	Lei n. 9.782, de 26 de janeiro de 1999	Ministério da Saúde
ANS	Lei n. 9.961, de 28 de janeiro de 2000	Ministério da Saúde
ANA	Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000	Ministério do Meio Ambiente
ANTAQ	Lei n. 10.233, de 5 de junho de 2001	Ministério dos Transportes
ANTT	Lei n. 10.233, de 5 de junho de 2001	Ministério dos Transportes
ANCINE	Medida Provisória 2.228-1, de 6 de setembro de 2001	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
ANAC	Lei n. 11.182, de 27 de setembro de 2005	Ministério da Defesa
ANM	Lei n. 13.575, de 26 de dezembro de 2017	Ministério de Minas e Energia

Fonte: A autora (2019), com base nas leis de criação das agências reguladoras.

Conforme Decreto-Lei n. 200/67, as autarquias, caso das agências reguladoras brasileiras, não estão subordinadas aos ministérios, e sim vinculadas. Dessa forma, vemos na criação das organizações reguladoras dois movimentos paralelos, de diminuição das atribuições do Estado e, ao mesmo tempo, de afirmação do compromisso estatal em mediar os conflitos econômicos e sociais da sociedade civil. Conforme Mastrangelo (2005, p. 12), as agências são “[...] estruturas administrativas mais descentralizadas, independentes e

autônomas, técnicas e imparciais”. Ainda conforme o mesmo autor, as discussões em torno da criação das agências reguladoras se dão em nível jurídico, envolvendo o aumento da participação da cidadania nos temas de relevância nacional.

[...] ao fixar o foco central no aumento da densidade do regime democrático, porque o povo poderia participar com mais intensidade da Administração Pública brasileira, a partir das aberturas inerentes a esse processo de consolidação das Agências, e porque haveria melhores espaços à técnica comprometida com ideário de eficiência, desloca-se o debate para um centro gravitacional de altíssima relevância, carente de reflexões cada vez mais fundamentadas e criativas (MASTRANGELO, 2005, p. 12).

Diferente de outros órgãos públicos, uma agência reguladora não presta o serviço diretamente ao cidadão, mas intermedia o relacionamento deste com a prestadora de serviços, no caso, a concessionária. Em outros casos, regula o setor econômico, ou prima pelo monopólio de um bem público, como no caso do petróleo e das águas brasileiros, por exemplo.

Assim, apreendemos que a importância das agências repousa também no fato de atuarem na interposição entre os cidadãos e a iniciativa privada²⁷. Para além disso, é importante ressaltar o caráter independente das agências reguladoras. Para Xavier e Lemos (2010, p. 20),

esta independência tem diversas facetas, quais sejam: a) independência dos dirigentes frente ao Poder Executivo, por intermédio de mandatos por tempo determinado, não coincidentes com os mandatos do Poder Executivo, sendo vedada a livre exoneração; b) independência econômica e administrativa, tendo as agências suas próprias receitas provenientes, geralmente, do próprio setor regulado, bem como liberdade para contratar seu pessoal, sob o regime estatutário e celetista (dependendo do cargo); c) independência processual, sendo inadmitido o recurso hierárquico impróprio (LEMOS, 2010, p. 20).

Considerando que as agências têm, *a priori*, caráter independente, encontramos nosso objeto de estudo na zona/espço de mediação, à medida

²⁷ Na visão jurídica, a intermediação da agência se dá entre concessionário, usuário do sistema e governo. Esse entendimento dá conta dos contratos de concessão e dos detalhes da relação jurídica estabelecida. Para o cidadão, entretanto, sendo a agência parte integrante do Estado, não há diferenciação relevante entre órgão regulador e Estado.

que é no conflito entre as partes envolvidas que pode se estabelecer a capacidade de intermediação e de escuta social do Estado. Conforme Bobbio (2012),

nas mais recentes teorias sistêmicas da sociedade global, a sociedade civil ocupa o espaço reservado à formação das demandas (input) que se dirigem ao sistema político e às quais o sistema político tem o dever de responder (output): o contraste entre sociedade civil e Estado põe-se então como contraste entre quantidade e qualidade das demandas e capacidade das instituições de dar respostas adequadas e tempestivas (BOBBIO, 2012, p. 36).

Assim, faz-se relevante destacar que as agências, do ponto de vista de governança²⁸, constituem-se em órgãos com maior independência dos matizes políticos, independência sobre os governos e possível aderência às estratégias de atendimento aos interesses da sociedade brasileira. Neste sentido, tramita no Congresso Nacional um projeto de lei que tem por objetivo aprimorar ainda mais essa característica de independência das agências reguladoras²⁹.

Outra característica das agências reguladoras brasileiras é a obrigatoriedade das práticas de *accountability* em seus processos administrativos: transparência, participação, informação, justificação e prestação de contas aos interessados, incluindo possível responsabilização das autoridades públicas (MOREIRA, 2011). Dessa forma, cada agência possui, em sua regulação própria, meios previstos de participação e consulta popular. Para Moreira (2011, p. 156), “não há uma solução uniforme acerca das consultas e audiências públicas”. Além disso, o mesmo autor alerta para a aparente “legitimidade em potência” que se sobrepõe à “legitimidade real”, ou seja, “basta que possa haver participação popular; não é necessário que ela efetivamente

²⁸ Conforme o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), a Governança Corporativa é um sistema pelo qual empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle, e demais partes interessadas. Embora o foco do conceito recaia sobre organizações empresariais, o termo foi aqui destacado para demonstrar que as agências reguladoras, ainda que sejam estruturas públicas, foram criadas com independência sobre os governos, ou seja, o relacionamento com os mesmos deveria se dar a partir de regras de autonomia.

²⁹ Sobre projeto de lei que tramita no Senado para ampliação da independência na governança das agências reguladoras brasileiras. Disponível em: http://jcrs.uol.com.br/_conteudo/2017/12/cadernos/empresas_e_negocios/602250-agencias-reguladoras-a-deriva.html.

exista” (MOREIRA, 2011, p. 158). Em outras palavras, há uma previsão de participação popular e exercício da cidadania que não se concretiza, pois, definitivamente, não ganha importância suficiente na arena de debate público, ainda que a maior parte das decisões tomadas no âmbito das agências reguladoras afete a vida da maioria dos brasileiros.

4.1 AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

A literatura acerca das experiências internacionais com entes reguladores de serviços públicos independentes é fragmentada e restrita às áreas do direito e da administração pública. Contudo, os autores brasileiros que mencionam essas experiências reforçam que a ideia de agências reguladoras se fortaleceu nos Estados Unidos, cuja primeira experiência data nos anos 1830. À época, a necessidade dos americanos era estabelecer mecanismos no âmbito do controle ferroviário, estancando disputas que dificultavam o desenvolvimento do país. Cem anos mais tarde, as agências reguladoras tiveram sua proliferação durante o período conhecido como *New Deal*³⁰ (MASTRANGELO, 2005). Foi durante a década de 1980, no entanto, que as *regulatory agencies* ganham o *status* que possuem até hoje nos Estados Unidos, de grande amplitude em toda a estrutura estatal americana.

Em que pese tenha seu desenvolvimento em solo americano, cabe ressaltar que a iniciativa reguladora nasce na Inglaterra, a partir da criação de organizações denominadas autônomas, que tinham a responsabilidade de garantir a aplicação dos textos legais. São as chamadas *Executive Agency* (MASTRANGELO, 2005).

Na Europa, o desenvolvimento das agências reguladoras se deu a partir da França. O modelo francês serviu de inspiração para países da América Latina, como a Argentina e, em alguma medida, o próprio Brasil. Do ponto de vista

³⁰ *New Deal* foi o nome dado a uma série de programas implementados nos Estados Unidos entre 1933 e 1937, sob o governo do presidente Franklin Delano Roosevelt, com o objetivo de recuperar e reformar a economia estadunidense e assistir os prejudicados pela Grande Depressão.

normativo, é importante destacar que, na França, as agências não possuem personalidade jurídica própria. “A garantia principal de independência está na consciência social em relação à necessidade de preservá-la” (GODOI, 2008).

Em Portugal, as Agências Reguladoras são mais recentes, conhecidas como Autoridades Administrativas Independentes. Elas nascem em um clima de desconfiança em relação à capacidade do governo de administrar os serviços públicos (MORAIS, 2001). A experiência com agências reguladoras também está presente na Espanha. De fato, na Europa, os órgãos reguladores foram sendo criados a partir dos anos de 1980, seguindo a onda de desestatização que percorreu também o Brasil (MASTRANGELO, 2005).

Na América Latina, além da experiência brasileira, se destaca a experiência argentina. Os “entes reguladores” foram criados, conforme Mastrangelo (2005), no final da década de 1980, seguindo também um alinhamento com a ideia de desestatização.

No Brasil, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) foi a primeira agência reguladora nacional a ser criada no Brasil. Sua existência se dá a partir da Lei n. 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Apesar de a sua criação jurídica ter se dado em dezembro de 1996, a Aneel iniciou efetivamente suas atividades somente em dezembro de 1997, praticamente um ano após a lei que determinou sua criação. Durante esse período, foi instalada a Agência Nacional de Telecomunicações, Anatel, em 5 de novembro de 1997. Também começou a operar aquela que é considerada a primeira agência reguladora brasileira, de âmbito estadual, a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (Agergs), datada de 9 de janeiro de 1997 (KRAUSE, 2005).

4.2 O PIONERISMO DA AGERGS

O Rio Grande do Sul foi o estado pioneiro na criação de uma agência reguladora, e isso se deu especialmente em função do governo da época, que

foi eleito com a promessa de reformar o estado e privatizar empresas públicas. De fato, as privatizações ocorreram, em especial nos setores da energia elétrica e de concessões rodoviárias.

O desafio da Agergs, diferentemente das agências federais, que têm caráter setorializado, é exercer a atividade regulatória de forma multissetorial, ou seja, ela não é especializada em apenas um setor econômico, mas tem atuação sobre vários. Neste sentido, são regulados pela Agergs: as travessias hidroviárias, o transporte rodoviário de passageiros, o saneamento, a energia elétrica, as estações rodoviárias e, até o ano de 2013³¹, os polos rodoviários estaduais.

A Agergs possui um Conselho Superior, formado por sete membros que atuam de forma colegiada, teoricamente em absoluta autonomia em relação ao governo – mesmo que, na prática, três dos sete nomes sejam indicações diretas do governador do Estado, aprovados posteriormente pela Assembleia Legislativa do Estado. Além dessas indicações, o Conselho é composto por um representante do quadro funcional da agência, dois representantes de usuários indicados por órgãos do sistema estadual de proteção ao consumidor e, por fim, um representante dos concessionários. Além disso, um dos conselheiros (indicado pelo governador) é nomeado para exercer as funções de presidente, juntamente com uma diretoria formada por nomes também indicados.

É importante salientar que, conforme Krause³² (2005, p. 16), as “entidades autárquicas passam a exercer um papel fundamental de mediadoras entre o poder concedente, os delegatários e os cidadãos”. Neste sentido, a Agergs apresentou, em 2001, na capa do periódico Marco Regulatório, a figura que simbolizava a atuação da agência, representada por um triângulo no qual as pontas são, respectivamente, os usuários, o governo e as empresas, sendo que a agência é referenciada no centro do triângulo (Figura 3).

³¹ Os polos rodoviários foram extintos em 2013 e as rodovias que eram privatizadas retornaram aos cuidados do Estado do Rio Grande do Sul. Paralelamente, foi criada a EGR – Empresa Gaúcha de Rodovias – de caráter público, que explora os pedágios nas referidas rodovias e é responsável por obras e manutenção das mesmas.

³² O advogado Eduardo Battaglia Krause foi o primeiro diretor jurídico da Agergs e participou de sua fundação, tendo escrito, posteriormente, obras sobre o tema. A indicação dessa referência foi uma sugestão da banca de qualificação.

Figura 3 - Capa do Periódico Marco Regulatório



Fonte: Periódico Marco Regulatório.

Do ponto de vista jurídico, essa imagem confirma a independência da agência em relação ao governo, o que, na prática, é passível de questionamento, já que três dos sete conselheiros são indicados pelo governador e a diretoria é formada por indicações também do governo. Essa imagem deu origem à logomarca da Agergs (Figura 4).

Figura 4 - Logomarca da Agergs



Fonte: site da Agergs (2019).

Do ponto de vista do cidadão, no entanto, o papel do governo, que concede os serviços públicos e cria as políticas, se confunde com o da agência. Por isso, entendemos que, dialogicamente, a agência e o governo estão associados na função de conceder, regular e mediar. É justamente no papel de mediador que emerge a comunicação. Conforme Krause,

o conhecer leva ao necessário conviver com tais relações contratuais e com os entes envolvidos, possibilitando, tanto à entidade reguladora quanto ao regulador propriamente dito, conciliar as partes e, quando tal não for possível, exercer o seu papel de decidir (KRAUSE, 2001, p. 27).

Outro aspecto relevante na história da primeira agência reguladora que foi implantada no país é o chamamento regular para a participação da cidadania, por meio do projeto Usuários Voluntários. Ainda que sejam denominados usuários, e não cidadãos, a proposta desse projeto é formar um grupo permanente de pessoas que recebe informações sobre a atuação da agência e atua com maior efetividade em fóruns de participação. Em janeiro de 2019, a agência contava com 4.800 usuários voluntários cadastrados³³.

A iniciativa do Rio Grande do Sul na criação da primeira agência reguladora brasileira acelerou, no cenário nacional, a concepção das organizações de abrangência nacional. A Agergs é efetivada ainda em meio aos debates sobre as existências da Aneel e da Anatel, as primeiras agências brasileiras. Neste sentido, torna-se relevante seu protagonismo e o modelo que repercute ainda hoje.

4.3 ASPECTOS NORMATIVOS E FÁTICOS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS

A seguir, detalhamos as características de cada uma das onze agências reguladoras em âmbito nacional. Seleccionamos, em especial, aspectos que nos

³³ Conforme dado disponibilizado no site da agência.

aproximam das dimensões normativa e fática (ESTEVES, 2011), além de breves incursões sobre a dimensão estratégica (WEBER, 2011).

Ao analisar as leis de criação das agências, nos detemos nas especificidades que dão conta do principal escopo de atuação, de acordo com a vocação da agência: reguladora de serviços públicos (atividade regulada); reguladora de exploração de monopólios públicos; reguladora da exploração de bens públicos; e reguladora de atividades econômicas privadas. Neste escopo, também observamos quais diretrizes especificam formas de relacionamento com os cidadãos. Essas duas questões dão conta da análise de aspectos normativos que nos interessam neste estudo.

Complementando a análise normativa, buscamos, nos portais das agências, aspectos fáticos da participação da cidadania nos processos previstos em lei. Analisamos as formas de relacionamento existentes, ou seja, os fóruns participativos, explicitamente informados por meio do portal. Atentamos, também, para as alternativas de participação. Esses aspectos dão conta, em nossa pesquisa, da dimensão fática (QUADRO 3).

Quadro 3 – Aspectos normativos e fáticos da comunicação pública das agências reguladoras brasileiras

DIMENSÃO	ASPECTOS CONSIDERADOS	FOCO DA ANÁLISE
NORMATIVA	Leis constituintes	Principal escopo de atuação previsto na lei e diretrizes de normatização do relacionamento com a sociedade
FÁTICA	Portais	Destaque para as alternativas de participação da sociedade

Fonte: A autora (2019), a partir das perspectivas normativa e fática de Esteves (2011).

Importante frisar que tais levantamentos foram realizados entre 20 de dezembro de 2018 e 20 de janeiro de 2019, podendo o conteúdo ter sofrido

alterações posteriores. A apresentação de cada agência segue a cronologia de criação da lei que rege cada uma delas.

4.3.1 Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel³⁴

A lei que constitui a Aneel, primeira agência brasileira a ser criada, estabelece, como finalidades principais da agência, regular e fiscalizar a geração, a transmissão, a distribuição e a comercialização da energia elétrica.

É importante, para os objetivos dessa dissertação, destacar o Decreto n. 2.335, de 6 de outubro de 1997, que dá conta, em seu Artigo 3º do Capítulo I, das seguintes diretrizes:

I – prevenção de potenciais conflitos, por meio de ações e canais que estabeleçam adequado relacionamento entre agentes do setor de energia elétrica e demais agentes da sociedade;

IX – transparência e efetividade nas relações com a sociedade.

Para além das diretrizes já mencionadas, o Decreto n. 2.335 também dedica uma seção exclusiva para tratar da “solução de divergências”. Nessa seção, as seguintes obrigações cabem à Aneel:

I – dirimir as divergências entre concessionários, permissionários, autorizados, produtores independentes e autoprodutores, bem como entre esses agentes e os consumidores, inclusive ouvindo diretamente as partes envolvidas;

II – resolver os conflitos decorrentes da ação reguladora e fiscalizadora no âmbito dos serviços de energia elétrica, nos termos da legislação em vigor;

III – prevenir a ocorrência de divergências;

IV – proferir a decisão final, com força determinativa, em caso de não entendimento entre as partes envolvidas;

³⁴ Informações obtidas junto ao Portal da Agência.

V – utilizar os casos mediados como subsídios para regulamentação.

As leis que criam e discriminam as funções e os serviços oferecidos pela Aneel podem ser encontrados no portal da agência, no endereço www.aneel.gov.br. Neste sítio também estão disponibilizadas inúmeras informações sobre a agência e suas atribuições. Na aba principal do portal, estão dispostos *links* para 1) informações institucionais da agência, 2) serviços, 3) espaço do consumidor, 4) informações técnicas, 5) participação pública e 6) tarifas (Figura 5).

Figura 5 - Menu principal do portal da Aneel



Fonte: Portal da Aneel (2019).

Importante destacar que, em termos de participação pública, no portal da agência encontramos três formatos possíveis: audiências públicas, consultas públicas e conselho de consumidores. Além disso, no espaço do consumidor é oferecido conteúdo educativo sobre como registrar reclamações. Neste sentido, a agência informa que é necessário que o cidadão primeiramente entre em contato com a distribuidora de energia. Caso o contato não resolva o assunto, a Aneel sugere que seja acessada a ouvidoria da distribuidora. Somente como uma terceira tentativa é recomendado que o cidadão acione a Aneel. Como possibilidades de contato com a Aneel são disponibilizadas as seguintes formas: 1) telefone 167 (de segunda-feira a sábado, das 6h20 à meia-noite); 2) formulário no portal da Aneel; 3) *chat on-line* (de segunda-feira a sábado, das 8h às 20h). Na parte do portal intitulada espaço do consumidor, também encontramos uma aba denominada “como resolver”, em que a agência fornece orientações práticas sobre os principais motivos das reclamações registradas na ouvidoria da agência, antecipando e minimizando, dessa forma, possíveis contatos de cidadãos decorrentes de dúvidas corriqueiras. Além do portal, a Aneel está presente nas redes sociais: *Facebook*, *YouTube* e *Twitter*.

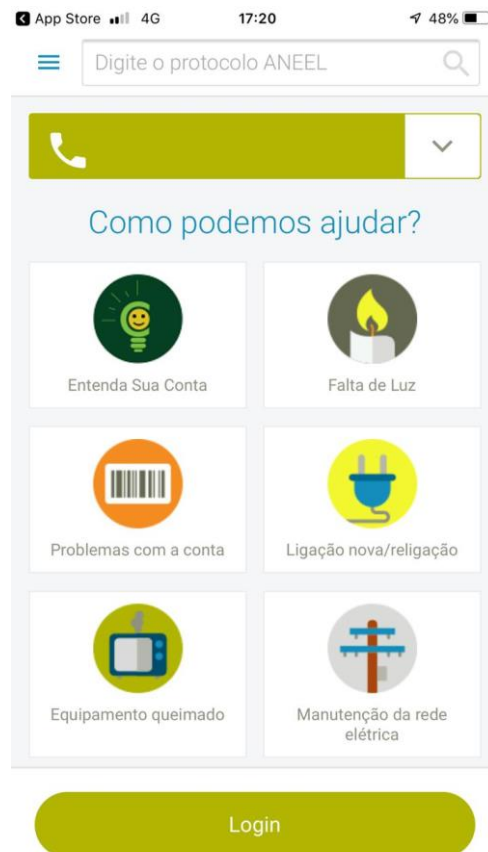
Levando em conta que a análise sobre a Aneel também se estende à perspectiva estratégica, conteúdo desenvolvido no capítulo 5, torna-se relevante considerar que, em dezembro de 2014, a agência publicou a portaria n. 3.372, que institui a Política de Comunicação da Aneel³⁵. Conforme o referido documento, os objetivos da Política de Comunicação são:

- I. ampliar a transparência das ações da Agência;
- II. fortalecer a imagem institucional da Agência perante a sociedade;
- III. buscar a unificação do discurso da Agência;
- IV. conscientizar os agentes públicos quanto à importância da linguagem adequada a cada público;
- V. promover a sinergia entre as ações de comunicação e os processos organizacionais.

Ainda em 2018, a Aneel lançou o Aplicativo Aneel Consumidor (Figura 6), divulgado como mais um canal de contato do cidadão com a agência. Pelo aplicativo, o usuário dos serviços de energia elétrica pode realizar registros na ouvidoria, acessar seu histórico de demandas com a agência e ter acesso a diversas informações relevantes do setor elétrico.

³⁵ O documento pode ser encontrado em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20143372.pdf>.

Figura 6 - Aplicativo da Aneel



Fonte: Aplicativo Aneel (2019).

Sendo assim, a perspectiva normativa de comunicação adotada pela Aneel e representada pelo documento configura-se, também, em uma dimensão estratégica.

4.3.2 Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel³⁶

³⁶ Informações obtidas junto ao Portal da Agência.

A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) foi criada por meio da Lei Geral de Telecomunicações (Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997). Embora não tenha sido a primeira a ser concebida, o que coube à Aneel, a Anatel foi a primeira agência reguladora federal a efetivamente ser instalada no Brasil, em 5 de novembro de 1997. De acordo com a lei referida, cabe à Anatel “adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade” (Lei n. 9.472). As áreas de atuação da Anatel incluem telefonia fixa, comunicação móvel, comunicação multimídia, radiodifusão, televisão por assinatura, radioamador, radiofrequência, órbita e satélite, rádio do cidadão (PX), certificação de produtos ligados às telecomunicações (como babás eletrônicas e drones, por exemplo), entre outras funções ligadas ao espectro das telecomunicações.

No artigo 19º, que versa sobre tais “medidas necessárias para o atendimento do interesse público” (Lei n. 9.472), cabe ressaltar dois aspectos/obrigações da agência:

XVII – compor administrativamente conflitos de interesses entre prestadoras de serviço de telecomunicações;

XVIII – reprimir infrações dos direitos dos usuários.

Assim como as demais agências, as leis que criam e estipulam as obrigações da Anatel estão publicadas no portal, no endereço www.anatel.gov.br. Neste mesmo espaço (Figura 7), é possível encontrar vasto conteúdo sobre as telecomunicações no Brasil. Na aba principal do portal, a Anatel disponibiliza os seguintes títulos: 1) institucional, 2) consumidor, 3) regulado e 4) dados. Cada um desses *hiperlinks* remete a uma série de novos links e informações. Importante destacar que a aba “consumidor” remete ao “portal do consumidor”, um espaço que explica como o cidadão pode entrar em contato com a agência; além disso, apresenta a aba “conheça seus direitos”; “participe dos debates”; e “compare as operadoras” (Figura 7).

Figura 7 – Portal do Consumidor da Anatel



Fonte: Portal do Consumidor, Anatel (2019).

Na aba “participe dos debates”, a agência apresenta seus fóruns de participação, que são: 1) Conselhos de Usuários; 2) Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações (CDUST); 3) Conselho Consultivo; 4) Consultas e Audiências Públicas; e 5) Ouvidoria.

A Anatel possui um aplicativo (Figura 8) direcionado ao cidadão, chamado Anatel Consumidor, voltado para o registro de reclamações. O *app* também contém perguntas frequentes do setor, ou seja, é uma ferramenta para as dúvidas, em especial na área do direito do consumidor voltado às telecomunicações. A agência também está presente em redes sociais: *Twitter*, *YouTube*, *Facebook* e *Flickr*.

Figura 8 – Aplicativo da Anatel



Fonte: Aneel (2019).

Outra peculiaridade da Anatel é ter escritórios representativos em todos os estados brasileiros. Denominados “Sala do Cidadão”, conforme o portal da agência, os espaços físicos são destinados “para o consumidor que, eventualmente, encontre dificuldades em realizar o registro de sua solicitação por meio do atendimento telefônico, pela internet ou pelo aplicativo” (Anatel, 2018). Cabe salientar que o registro de solicitações na Sala do Cidadão é realizado por meio do preenchimento de formulário.

4.3.3 Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP³⁷

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) foi prevista pela Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997, também conhecida como Lei do Petróleo. Essa lei instituiu a abertura do mercado nas atividades de pesquisa, exploração, produção e refino de petróleo/gás natural, encerrando o monopólio detido pela Petrobras nessas áreas. Desse modo, a exploração do petróleo e gás natural, mais tarde também do biocombustível, integrado a partir de 2005, passa a ser permitida a qualquer empresa, mediante concessão, autorização ou, ainda, contratação sob o regime de partilha de produção. Nesse contexto, é criada a ANP, cujo objetivo é regular e fiscalizar o mercado, tendo como foco a defesa dos interesses da sociedade brasileira.

A agência é responsável por regular a exploração e produção de óleo e gás no Brasil. Nesse sentido, a Petrobras ganha prioridade de exploração, de acordo com os interesses estratégicos definidos pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). Cabe à ANP regular as modalidades: exploração prioritária pela Petrobras, contratos com empresas concessionárias, no regime de concessão, ou, a partir de 2010, utilizando o sistema de partilha de produção. Por meio desse sistema, usado especialmente na região do Pré-Sal, a Petrobras ganha prioridade em explorar áreas determinadas, tendo a União como sócia em no mínimo 30% (PORTAL DA ANP, 2018).

³⁷ Informações obtidas junto ao Portal da Agência.

Regular o sistema de abastecimento nacional de combustíveis, que é declarado como de utilidade pública pelas leis brasileiras, é outra função da ANP. Também cabe à agência gerenciar recursos para pesquisa e desenvolvimento do setor, cujos investimentos estão previstos nos contratos de exploração, além de regular preços e a defesa da concorrência.

A efetividade da criação da ANP se dá pelo Decreto n. 2.455, de 14 de janeiro 1998. Dele, destacamos aqueles itens que tratam do relacionamento da agência com a sociedade. No Artigo 3º do Decreto n. 2.455 está previsto que, na execução de suas atividades, a ANP observará os seguintes princípios:

I – satisfação da demanda atual da sociedade, sem comprometer o atendimento da demanda das futuras gerações;

II – prevenção de potenciais conflitos por meio de ações e canais de comunicação que estabeleçam adequado relacionamento com agentes econômicos do setor de petróleo, demais órgãos do governo e a sociedade;

III – regulação para uma apropriação justa dos benefícios auferidos pelos agentes econômicos do setor, pela sociedade e pelos consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo;

IV – regulação pautada na livre concorrência, na objetividade, na praticidade, na transparência, na ausência de duplicidade, na consistência e no atendimento das necessidades dos consumidores e usuários;

VIII – comunicação efetiva com a sociedade.

Como nas demais agências, o portal da ANP é o lugar onde o órgão apresenta seus objetivos e um compilado de suas funções: www.anp.org.br. Na página inicial do portal (Figura 9), os *links* principais são: 1) Legislação, 2) Processo Eletrônico, 3) Perguntas frequentes, 4) Fale conosco, 5) Sistemas da ANP, 6) Imprensa, e 7) Newsletter.

Figura 9 - Cabeçalho do portal da ANP



PÁGINA INICIAL

Fonte: Portal da ANP (2019).

Além da sede em Brasília, a ANP possui escritórios no Rio de Janeiro (escritório central), São Paulo, Salvador, Manaus, Belo Horizonte e Porto Alegre. Nos meios digitais, a agência está presente no *Facebook*, *Twitter*, *LinkedIn*, *YouTube* e *SlideShare*. A ANP também lançou, em 2018, um *app*, denominado “ANP E&P” (Figura 10). Nele, o cidadão pode ter acesso a 1) estatísticas de exploração e produção, 2) notícias, 3) dados cadastrais de exploração e produção, e 4) participações governamentais.

Figura 10 - *App* da ANP



Fonte: *App* da ANP (2019)

É relevante mencionar que a ANP possui uma área denominada Centro de Relações com o Consumidor (CRC). O CRC, conforme descrito no portal da ANP, é o setor da agência responsável pelo contato entre agência e sociedade.

O Centro recebe denúncias, sugestões, elogios e pedidos de esclarecimentos por meio de três canais: formulário fale conosco do portal da ANP, por um telefone 0800 (de chamadas gratuitas) e por meio do endereço físico, situado no Rio de Janeiro.

4.3.4 Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA³⁸

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) foi criada em 26 de janeiro de 1999, pela Lei n. 9.782. A sede da agência é em Brasília, mas o órgão está presente em todo o país por meio das coordenações de portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados. Sua função é proteger a saúde de população brasileira por meio do controle da produção e consumo de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, incluindo ambientes, processos, insumos e tecnologias a eles relacionados, assim como o controle de portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados.

Uma das peculiaridades da Anvisa é seu poder de interditar, como medida de vigilância sanitária, os locais de fabricação, controle, importação, armazenamento, distribuição e venda de produtos e de prestação de serviços relativos à saúde, em caso de violação da legislação pertinente ou de risco iminente à saúde (ANVISA, 2019). Por meio dessa característica, a agência tornou-se conhecida, pois o fechamento de estabelecimentos, em especial os alimentícios, costuma gerar interesse da mídia.

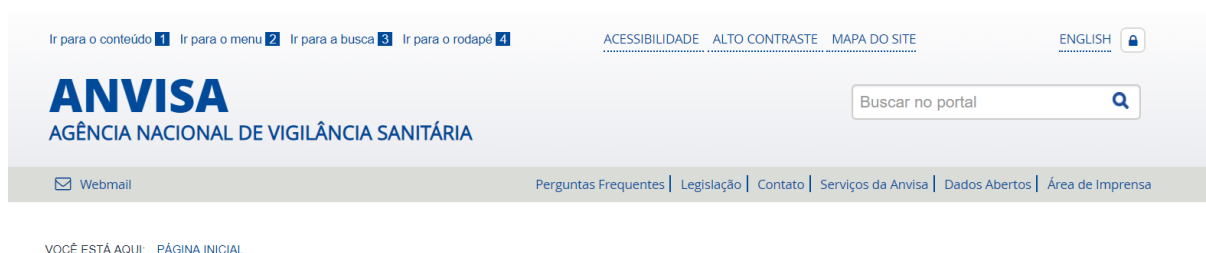
Cabe aqui destacar que entre as competências da agência, no âmbito da lei que estabelece sua criação, não há nenhuma diretriz que prevê qualquer nível de participação social. Apesar disso, no portal da agência, há a descrição de cinco formas de participação social. São elas: 1) tomada pública de subsídios, com participação por escrito e voltada a público amplo; 2) consultas dirigidas, com participação por escrito e dirigida a determinado público; 3) audiências públicas, com participações presenciais e dirigida a amplo público; 4) diálogos

³⁸ Informações obtidas junto ao Portal da Agência.

setoriais, com participações presenciais e destinada a público que pode ser direcionado; e 5) consultas públicas, para revisão de guias e consultas regionais, que são contribuições a minutas de textos regulatórios, por escrito (Figura 11).

No portal da Anvisa, o menu principal apresenta seis *links*: 1) perguntas frequentes; 2) legislação; 3) contato; 4) serviços da Anvisa; 5) dados abertos; e 6) área de imprensa (Figura 11).

Figura 11 - Cabeçalho do portal da Anvisa



Fonte: Portal da Anvisa (2019).

A ouvidoria da agência também ganha espaço privilegiado no portal, onde o texto principal de apresentação descreve que se trata de

um espaço de fortalecimento da democracia participativa e de mediação de conflitos. Contribui para o pleno exercício da consciência crítica do órgão. É uma ferramenta disponibilizada a todos no intuito da permanente busca da eficiência, eficácia e efetividade, objetivos permanentes da Anvisa, que tem como missão institucional proteger a saúde da população (Anvisa, 2018).

A Anvisa está presente também em redes sociais, mais especificamente no *Facebook*, no *Twitter* e no *YouTube*. Além disso, a Anvisa produz a Rádio Anvisa, um canal de reportagens radiofônicas hospedado na plataforma *online* SoundCloud e com acesso disponível a qualquer internauta.

4.3.5 Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS³⁹

A Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) é a agência reguladora dos planos de saúde no Brasil. Criada pela Lei n. 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a ANS é o órgão de regulação, normatização, controle e fiscalização das atividades que garantam a assistência suplementar à saúde. Em sua lei de criação, não existe qualquer diretriz que prevê participação popular ou interação comunicacional com a sociedade. Todavia, no portal da ANS (www.ans.gov.br) é divulgada a Central de Atendimento ao Consumidor, que disponibiliza formulário online, número telefônico de 0800 (gratuito) e endereços dos doze núcleos da agência localizados nas seguintes cidades brasileiras: Belém, Belo Horizonte, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Ribeirão Preto, Rio de Janeiro e São Paulo.

O portal da ANS apresenta os seguintes *links* principais: 1) principal; 2) A ANS; 3) planos e operadoras; 4) legislação; 5) participação da sociedade; 6) prestadores; 7) dados do setor; 8) gestão em saúde; e 9) central de atendimento (Figura 12).

Figura 12 - Portal da ANS.



Fonte: portal da ANS (2019).

No portal da ANS também há uma página denominada “Espaço do Consumidor”, na qual as principais dúvidas dos cidadãos em relação a planos de saúde, como coberturas de planos e carências, são explicadas. A ANS está

³⁹ Informações obtidas junto ao Portal da Agência.

presente em diversas redes sociais: *Facebook*, *Twitter*, *WhatsApp*, *LinkedIn* e *Google +*.

4.3.6 Agência Nacional de Águas (ANA)⁴⁰

A Agência Nacional de Águas (ANA) foi criada em 17 de julho de 2000, pela Lei n. 9.984. Conforme a referida lei, a agência tem a finalidade de implementar, no âmbito de suas competências, a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e ser responsável pela instituição de normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

Entre as diretrizes propostas na lei de criação da agência, fica estipulado que a ANA “realizará consultas e audiências públicas, a fim de garantir a transparência e a publicidade dos atos e possibilitar a análise de impacto regulatório das normas propostas” (Lei n. 9.984). Trata-se da única diretriz que prevê qualquer tipo de interação com a sociedade civil. No portal da ANA (www.ana.gov.br), na aba institucional, há um vídeo de apresentação da agência, antes do texto propriamente dito. Esse vídeo reforça a importância da água para a vida humana e para todas as atividades produtivas realizadas em sociedade.

Ainda no portal da ANA (Figura 13), os *links* da página principal são: 1) página inicial, 2) regulação, 3) monitoramento, e 4) águas do Brasil. Em 2018, a ANA também lançou um aplicativo, denominado “Atlas Água e Esgoto” (Figura 14). O objetivo do aplicativo, conforme texto de divulgação no portal da ANA, é que qualquer pessoa possa conhecer a real situação da coleta e tratamento de esgotos no país, além dos sistemas produtores de água que abastecem as cidades. Junto com esse material de divulgação, há uma frase do diretor de planejamento da ANA, Marcelo Cruz, que diz “colocar as informações na palma

⁴⁰ Informações obtidas junto ao Portal da Agência.

da mão das pessoas empodera a sociedade que pode reivindicar e mudar essa realidade (...)” (www.ana.gov.br).

Figura 13 - Portal da ANA



Fonte: Portal da ANA (2019).

Figura 14 - Aplicativo da ANA



Fonte: *App* da ANA (2019).

Sobre participação da sociedade, o portal da ANA inclui duas possibilidades: a ouvidoria, disponível por telefone, pessoalmente em endereço da sede da agência, em Brasília, e por formulário, no próprio portal; e as audiências públicas. Sobre essas, há um sistema no portal que apresenta as possibilidades de participação, todas não-presenciais, realizadas via internet. Embora preveja audiências presenciais, no portal da ANA, em um histórico que reporta o período de 2011 a 2018, não localizamos nenhuma audiência que tenha ocorrido presencialmente. Também é importante destacar que, diferentemente de outras agências reguladoras, não localizamos número de contato telefônico gratuito (0800) no portal da ANA. A agência tem presença nas redes sociais *Facebook*, *Twitter* e *YouTube*.

4.3.7 Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)⁴¹

A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) foi instituída pela Lei n. 10.233, de 5 de junho de 2001. Além da ANTAQ, a lei criou o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). As diretrizes que constituem tanto a ANTAQ quanto a ANTT definem que as agências devem:

- implementar, nas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, pelo Ministério dos Transportes e pela Secretaria de Portos da Presidência da República, nas respectivas áreas de competência, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei;

- regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

- garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

- harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica.

Dessa forma, é parte das atribuições da ANTAQ: 1) a navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso; 2) os portos organizados e as instalações portuárias neles localizadas; 3) as instalações portuárias; 4) o transporte aquaviário de cargas especiais e perigosas; e, por fim, a 5) a exploração da infraestrutura aquaviária

⁴¹ Informações obtidas junto ao Portal da Agência.

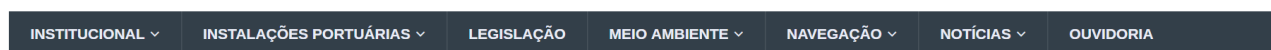
federal. A sede da agência fica em Brasília, mas ela possui unidades regionais e postos avançados nas seguintes cidades: Belém, Corumbá, Florianópolis, Fortaleza, Manaus, Paranaguá, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís, São Paulo e Vitória.

Em seu portal na internet (www.antaq.gov.br), o principal menu de opções oferecido possui os seguintes *links*: 1) institucional; 2) instalações portuárias; 3) legislação; 4) meio ambiente; 5) navegação; 6) notícias; e 7) ouvidoria (Figura 15).

Figura 15 - Portal da Antaq



SEPN - Quadra 514 - Conjunto "E" - Edifício ANTAQ - CEP-70760-545 - Brasília/DF
Contato: 55 61 20296500

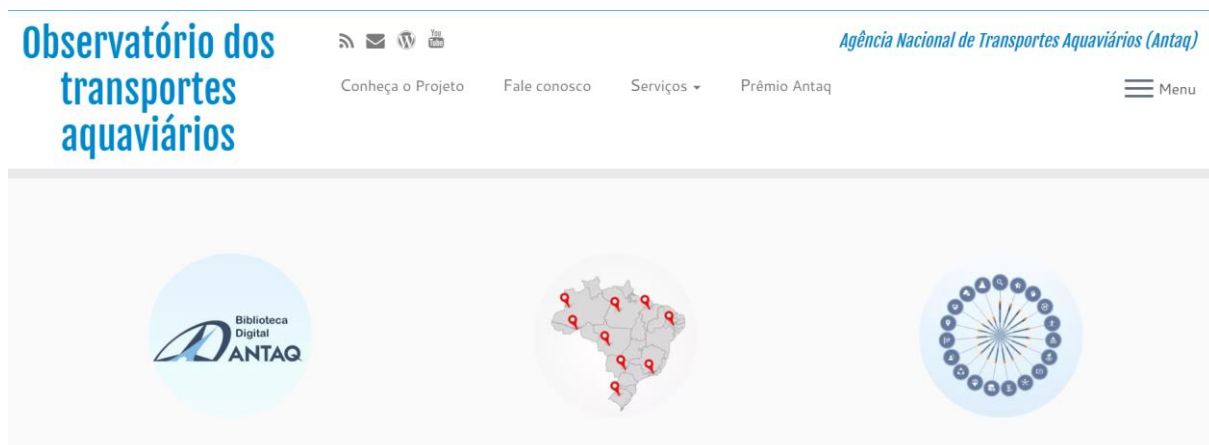


Fonte: Portal da Antaq (2019).

Assim como as demais agências, a Antaq utiliza de consultas e audiências públicas para colher informações de interesse da sociedade, sendo esse o principal processo participativo e a modalidade digital a mais incidente. Em relação à ouvidoria, o acesso pelo portal é acessível por *link* no menu principal, em que as opções para os cidadãos que desejam se manifestar são: 1) formulário eletrônico da internet; 2) fone gratuito (0800); 3) correspondência; e 4) fax.

É relevante mencionar que a agência possui, paralelamente ao seu portal, um segundo portal, que abriga o projeto Observatório dos transportes aquaviários (www.observatorioantaq.inf). Esse portal, conforme apresentação, foi concebido como um modelo de gestão independente de conteúdo, com a finalidade de desburocratizar o acesso às informações do setor aquaviário, a partir de uma recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU), datada de 2013 (Figura 16).

Figura 16 - Observatório Antaq



Fonte: Site Observatório Antaq (2019).

Ao referido portal, soma-se um canal exclusivo no *YouTube*, onde estão publicados diferentes vídeos, desde os institucionais, incluindo as reuniões de diretoria da agência, até conteúdo de memória aquaviária brasileira, meio ambiente e sustentabilidade, e registros de acidentes marítimos e ambientais no Brasil e no mundo. Com relação a esses conteúdos, muitos são reproduções de outras fontes, como órgãos de imprensa e produtores cinematográficos. A Antaq também está presente nas redes sociais *Facebook* e *Twitter*.

4.3.8 Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)⁴²

Criada pela mesma lei que instituiu a Antaq, Lei n. 10.233, de 5 de junho de 2001, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) tem como principal escopo “regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, visando garantir a movimentação de pessoas e bens, harmonizar os interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, preservado o interesse público, arbitrar conflitos de interesses e impedir situações que configurem

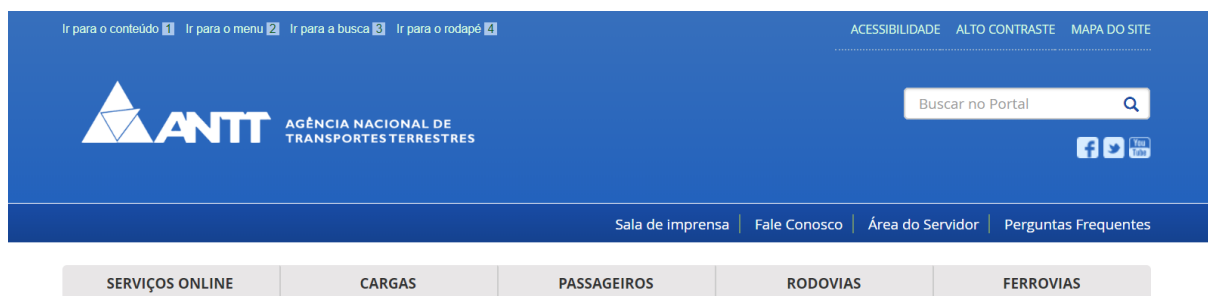
⁴² Informações obtidas junto ao Portal da Agência.

competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica” (ANTT, 2018). As principais diretrizes da lei são iguais às reportadas na Antaq.

A agência possui sede em Brasília e unidades regionais nas seguintes cidades: Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Porto Alegre, Fortaleza, São Luís, Salvador, Recife e São José. Além disso, mantém diversos postos de fiscalização e atendimento rodoviário em todos os estados brasileiros, à exceção do Amapá.

No portal da internet (www.antt.gov.br) (Figura 17), a ANTT mantém *links* diretos com as seguintes informações: 1) serviços online; 2) cargas; 3) passageiros; 4) rodovias; e 5) ferrovias. Em termos de participação, o portal da ANTT possui um *menu*, localizado no final da homepage, à esquerda, denominado Acesso à Informação. Nele, entre outras abas, encontramos o *link* denominado “Participação Social”, que se desdobra nos subitens Audiência Pública, Tomada de Subsídios, Reunião Participativa e Consulta Pública.

Figura 17 - Cabeçalho portal da ANTT



Fonte: portal ANTT (2019).

Em todos esses *links*, o cidadão é remetido a uma mesma página, que se configura em um formulário eletrônico no qual se deve preencher o tipo de informação que busca (audiência pública, tomada de subsídios, reunião participativa ou consulta pública), a situação da busca (processo aberto ou encerrado) e a data. Ou seja, o cidadão precisa saber as informações mínimas do que está procurando para ter sucesso em sua busca.

Há ainda um *link* de Serviço Informações ao Cidadão, onde está exposto como o cidadão pode se relacionar com a agência, o nome dos gestores responsáveis pela área de ouvidoria, localização e horário de atendimento. Em outro *link*, denominado Acesso Rápido, o usuário pode acionar o Fale Conosco, onde estão dispostos telefone gratuito da ouvidoria (número 166), e-mail (ouvidoria@antt.gov.br) e novamente o endereço da sede da agência, localizada em Brasília. A ANTT também está presente no *Facebook*, *Twitter*, *YouTube* e *Instagram*.

4.3.9 Agência Nacional do Cinema (Ancine)⁴³

A Agência Nacional do Cinema (Ancine) foi instituída em 6 de setembro de 2001, pela Medida Provisória 2.228-1. Conforme a referida diretriz, a Ancine é um órgão de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica. Seu principal objetivo é promover a cultura nacional e a língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional. Não há, na medida provisória que cria a Ancine, nenhuma previsão de interação com a cidadania, do ponto de vista comunicacional. Entretanto, a Ancine, como outras agências, mantém em seu portal (www.ancine.gov.br) um sistema de consultas públicas via internet.

Na página principal da Ancine (Figura 18), encontramos no *menu* do portal os seguintes caminhos possíveis: 1) Acesso à informação; 2) a Ancine; 3) Legislação; 4) Fomento; 5) Regulação; 6) Fiscalização; 7) Internacional; e 8) Fale conosco. A Ancine possui dois escritórios centrais no Rio de Janeiro, uma sede em Brasília e um escritório regional em São Paulo. A agência também está presente nas redes sociais *Facebook*, *Twitter*, *YouTube* e *Google+*.

⁴³ Informações obtidas junto ao Portal da Agência.

Figura 18 - Portal da Ancine



Fonte: Portal da Ancine, 2019.

Também via portal, encontramos a ouvidoria da agência, apresentada como um instrumento de controle e participação social. Nessa área do portal, os possíveis contatos dos cidadãos são realizados por meio eletrônico e se dividem em envio de reclamações, sugestões, denúncias, elogios e solicitações (área apresentada como e-Ouv); e o Sistema de Informações ao Cidadão (e-SIC), destinado a informações. Encontramos, ainda, um *link* no portal denominado “participação social”. Neste espaço, a agência apresenta as diferentes possibilidades de participação na Ancine: 1) ouvidoria; 2) consultas públicas; 3) câmaras técnicas; 4) conselhos e órgãos colegiados; e 5) mostras e festivais.

4.3.10 Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)⁴⁴

A Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) foi criada pela Lei n. 11.183, de 27 de setembro de 2005, com a competência de “observar e implementar as orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo governo federal, especialmente no que se refere a:

I – a representação do Brasil em convenções, acordos, tratados e atos de transporte aéreo internacional com outros países ou organizações internacionais de aviação civil;

⁴⁴ Informações obtidas junto ao Portal da Agência.

II – o estabelecimento do modelo de concessão de infraestrutura aeroportuária, a ser submetido ao Presidente da República;

III – a outorga de serviços aéreos;

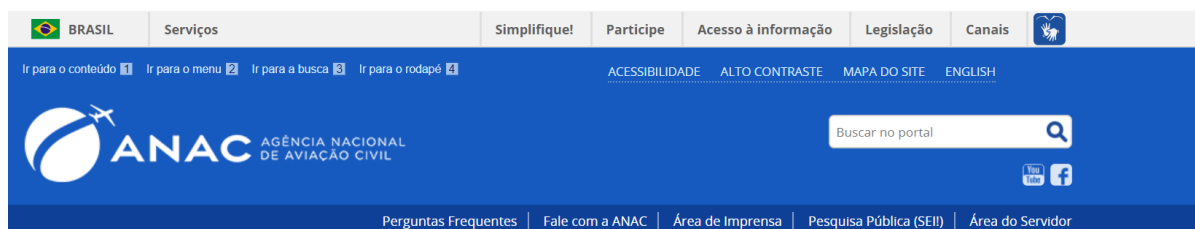
IV – a suplementação de recursos para aeroportos de interesse estratégico, econômico ou turístico; e

V – a aplicabilidade do instituto da concessão ou da permissão na exploração comercial de serviços aéreos (ANAC, 2019).

Com relação a diretrizes que dão conta da participação cidadã, apenas um artigo da lei que cria a Anac menciona que “as iniciativas ou alterações de atos normativos que afetem direitos de agentes econômicos, inclusive de trabalhadores do setor ou de usuários de serviços aéreos, serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela ANAC” (Art. 27, Lei n. 11.183).

No portal da Anac (www.anac.gov.br), encontramos na aba principal os seguintes *links* (Figura 19): 1) perguntas frequentes; 2) Fale com a ANAC; 3) Área de Imprensa; 4) Pesquisa Pública; e 5) Área do Servidor. Ao acionarmos a aba “Fale com a ANAC”, somos endereçados para três possibilidades: 1) reclamações contra as empresas aéreas; 2) atendimento ao usuário; e 3) ouvidoria. Nesta página também são informados o número de contato da Anac (163) e o horário de atendimento da agência (das 8h às 20h, diariamente).

Figura 19 - Portal da Anac



Fonte: Portal da Anac.

Em Brasília, além da sede, a Anac possui um centro de treinamentos, que também pode ser encontrado no Rio de Janeiro e em São Paulo (em dois municípios, São Paulo capital e São José dos Campos). Além disso, a agência

possui Núcleos Regionais de Aviação Civil (NURAC) nos principais aeroportos brasileiros (21 ao todo). Deste total (21), 15 núcleos possuem atendimento presencial para passageiros em horários variados. A Anac também está presente no *Facebook* e *YouTube*.

4.3.11 Agência Nacional de Mineração (ANM)⁴⁵

A Agência Nacional de Mineração (ANM) foi criada pela Lei n. 13.575, de 26 de dezembro de 2017, a mesma lei que extinguiu o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Trata-se, portanto, de uma autarquia já existente, que foi ajustada para tornar-se uma agência reguladora.

Conforme a lei de criação, a finalidade da ANM é “promover a gestão dos recursos minerais da União, bem como a regulação e a fiscalização das atividades para o aproveitamento dos recursos minerais no País” (Lei n. 13.575). No texto da lei não consta nenhuma previsão de interação com a cidadania, do ponto de vista comunicacional.

Importante salientar que a implantação da ANM, dado o pouco tempo de sua criação, ainda está em curso. Esse fato pode ser comprovado no portal da agência (www.anm.gov.br), onde encontramos, na apresentação institucional da agência, um texto de apresentação que menciona o extinto Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Abaixo, um *print* da imagem que demonstra essa realidade (Figura 20).

Figura 20 – Apresentação institucional da ANM no portal da Agência

⁴⁵ Informações obtidas junto ao Portal da Agência.



AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO

O Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, é uma autarquia federal criada pela Lei número 8.876, de 2 de maio de 1994, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia patrimonial, administrativa e financeira, tem sede e foro em Brasília, Distrito Federal, e circunscrição em todo o território nacional.

O DNPM tem por finalidade promover o planejamento e o fomento da exploração mineral e do aproveitamento dos recursos minerais e superintender as pesquisas geológicas, minerais e de tecnologia mineral, bem como assegurar, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo o território nacional, na forma do que dispõem o Código de Mineração, o Código de Águas Minerais, os respectivos regulamentos e a legislação que os complementa.

Fonte: Portal da ANM (2019)

Ainda no portal, encontramos o seguinte menu: 1) perguntas frequentes; 2) Ouvidoria; 3) Acesso a sistemas; 4) Área de imprensa; 5) Contato; e 6) Processo eletrônico. No *link* da ouvidoria, o cidadão é direcionado para o portal do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, ou seja, a ANM ainda não possui sua própria estrutura. No *menu* lateral da *homepage*, entretanto, encontramos um *link* para o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), em que é possível localizar o endereço da agência, em Brasília, o telefone e o e-mail do servidor responsável pelo SIC. No que diz respeito às redes sociais, a ANM está presente no *Twitter* por meio de uma conta que ainda carrega a identificação do DNPM.

A dimensão normativa analisada neste capítulo versa sobre as leis que criam e estabelecem as principais diretrizes de atuação das agências reguladoras brasileiras. Uma das constatações a respeito de tais normativas é que, das 11 leis pesquisadas, apenas em duas não constam regras de interação com a sociedade. São as leis que criam a Ancine e a ANM. Todas as demais tratam, em alguma medida, de instâncias de participação, em especial a ocorrência de consultas e audiências públicas.

Termos como “prevenir conflitos”, “resolver conflitos” e “compor soluções para conflitos” aparecem na maioria das diretrizes. A mediação, dessa forma, emerge como uma função comum entre todas as agências. Trata-se de uma

constatação bastante plausível, já que as mesmas foram criadas para regular e mediar questões sociais relevantes.

Com base nessas análises, e a partir da dimensão normativa, reconstruímos a equação de relacionamento do modelo de concessão, dando ênfase para o aspecto mediador/comunicacional, que ocupa a grande parte da responsabilidade de uma agência reguladora. A denominada zona/espaço de mediação, nesse caso, torna-se maior, ampliada especialmente sobre a própria esfera da agência reguladora (Figura 21).

Figura 21 – Equação de Relacionamento do Modelo de Concessão
(segunda proposta)



Fonte: A autora (2019).

Nos portais das agências, apenas a ANM, recentemente criada, não aborda diretamente meios de consulta e participação da sociedade. Todas as demais trazem, em seus portais⁴⁶, explicações sobre alternativas de participação. Constatamos, dessa forma, que há uma predisposição das agências em disponibilizarem formas de participação.

Não é dada, entretanto, visibilidade à participação efetiva. Em nenhum momento as agências destacam, em seus portais e/ou redes sociais, resultados concretos de processos participativos. Uma razão possível para a inexistência de informações pós-processos de participação é a baixa adesão aos fóruns de discussão.

⁴⁶ No caso das agências reguladoras, tratam-se de portais, especialmente por formarem conglomerados complexos que aglutinam diversos sites em um endereço de referência.

Os portais das agências, de forma geral, apresentam estruturas semelhantes: menu principal, informações institucionais listadas à esquerda, notícias ao centro da homepage, diversos *links* para leis, informações complementares, relatórios e páginas de concessionárias e de outras esferas estatais. São munidos de informações da própria organização e do setor. A linguagem é predominantemente técnica, ainda mais se considerarmos a diversidade dos públicos que potencialmente poderiam buscar informações nestes locais. A possibilidade de interação, pelos portais, é bastante dificultada. Mesmo a informação de mero contato, para aquelas agências que possuem número telefônico gratuito para contato, por exemplo, não está exposta de forma acessível na página inicial, com exceção da Agência Nacional de Saúde (ANS). Ou seja, todas remetem os cidadãos a formulários burocráticos, acessíveis apenas àqueles que dispõem de capacidade e insistência para navegar pelos portais.

Por outro lado, é bastante ampla a tentativa das agências de serem percebidas pela sociedade, se considerarmos os meios digitais, em especial as redes sociais, como formas de construção de visibilidade. A totalidade delas está presente em diversas redes sociais. A fim de visualizar a abrangência das agências reguladoras na ambiência digital, organizamos um resumo (Quadro 4). Constatamos, então, que há uma efetividade dessas organizações em redes sociais, demonstrando o esforço na produção e disseminação de informações.

O *Facebook* se constitui, neste contexto, como o “lugar” onde todas as agências estão presentes. Em um primeiro momento, poderíamos inferir que essa presença se explica pela busca da interação, já que, conforme Santaella e Lemos (2010, p. 50), “a finalidade das redes sociais virtuais é prioritariamente a de promover e exacerbar a comunicação, a troca de informação, o compartilhamento de vozes e discursos”. Todavia, o que constatamos é o uso da rede social como mais um depósito de informações produzidas pelas próprias agências.

Quadro 4 – Canais digitais das agências reguladoras brasileiras

Agência	CANAIS DIGITAIS DISPONÍVEIS				
	Portal	Facebook	Twitter	Youtube	Outras redes/OBS
ANEEL	aneel.gov.br	@aneelgovbr	@aneel_noticias	Aneel	X
ANATEL	anatel.gov.br	@anatel.oficial	@anatel_oficial	Anatel	Flickr Anatel_informa
ANP	anp.gov.br	@ANPgovbr	@ANPgovbr	ANPgovbr	Slideshare Instagran Linkedin RSS
ANVISA	portal.anvisa.gov.br	@AnvisaOficial	@anvisaoficial	AudiovisualAnvisa	RSS
ANS	ans.gov.br	@ans.reguladora	@ANS_reguladora	Ansreguladoraoficial	Linkedin ans_reguladora RSS
ANA	ana.gov.br	@anagovbr	@ANAgovbr	Anagovbr	X
ANTT	antt.gov.br	@anttnoface	@ANTT_oficial	CanalANTT	Instagram anttagencia
ANTAQ	portal.antaq.gov.br	@antaq.gov.br	@brasil_ANTAQ (não é atualizado desde 2010)	Observatório dos transportes aquaviários ⁴⁷	Não indica canais em seu portal
ANCINE	ancine.gov.br	@AncineGovBr	@AncineGovBr	AncineGov	plus.google.com +ancine RSS
ANAC	anac.gov.br	@ANACBra	X	Anac Vídeos	X
ANM	anm.gov.br	X	@dnpmoficial ⁴⁸	X	X

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Estar pré-determinada em lei e constar nos portais das agências, portanto, não é garantia efetiva de participação social. Mais claramente, observamos essas ponderações por meio da análise da Aneel, a seguir, em que investigamos de forma mais acurada a dimensão estratégica das iniciativas comunicacionais.

⁴⁷ Trata-se de um projeto que visa dar mais transparência às informações da Agência. Mais informações em: <http://observatorioantaq.info/index.php/conheca-o-projeto/>. Esse projeto possui canal no Youtube.

⁴⁸ Utiliza o canal do antigo Departamento Nacional de Produção Mineral.

É importante ressaltar, contudo, as discussões realizadas acerca da democracia digital⁴⁹. Conforme Maia (2008), a internet e as novas tecnologias atreladas a ela têm sido notadas como recursos fortalecedores do processo democrático. Além disso, a internet possibilita a redução de custos da participação política e permite envolver diferentes parceiros de interlocução, desde a troca de *e-mails* numa base cidadão-cidadão, *chats* e grupos eletrônicos de discussão, até amplas conferências (MAIA, 2008, p. 277).

A autora destaca, contudo, que entender a participação apenas como acesso físico à tecnologia é um equívoco, pois há limitadas evidências de que o acesso às tecnologias expanda o interesse pelas questões políticas. (MAIA, 2008). Torna-se necessário, portanto, reconhecer que diversos fatores estão atrelados à maior participação da cidadania nos debates envolvendo temas de interesse comum⁵⁰.

⁴⁹ A breve referência à democracia digital foi sugerida pela banca final.

⁵⁰ Maia (2008, p. 285), chama a atenção ao que denomina de “apatia política”.

5 AS DIMENSÕES ESTRATÉGICAS DA ANEEL

Para a análise mais detalhada das dimensões estratégicas da comunicação, selecionamos, dentre as 11 agências reguladoras existentes, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). A Aneel foi a primeira agência a ser concebida no Brasil, embora a implantação da Anatel tenha se dado efetivamente antes. Além da primeira a ser criada, a importância da Aneel reside também no fato de a agência ser responsável por uma necessidade preeminente das sociedades modernas: a energia elétrica. Entendemos que se trata de uma das agências mais relevantes do ponto de vista de impacto e abrangência sobre os cidadãos, além da universalidade do setor regulado, já que, na atualidade, são poucas as pessoas que vivem sem energia elétrica, especialmente se considerarmos a dimensão territorial do Brasil⁵¹.

Weber (2011) propõe seis tipos de estratégias para aproximar o Estado dos cidadãos: visibilidade (repercussão e memória), credibilidade (reconhecimento e legitimidade), autonomia (burocracia e instrumentalização), relacionamento direto (interatividade e participação), propaganda (informação e persuasão) e imagem pública (história e identidade).

A visibilidade está relacionada à esfera pública ou à capacidade de difusão de discursos na arena onde circulam outros atores e instituições. Para Gomes (2008), há três fenômenos que caracterizam “o destino da esfera do debate público em nossos dias” (GOMES, 2008, p. 122). O primeiro está relacionado à consolidação do Estado de Direito e à consequente criação dos parlamentos, que se destinam à discussão e apropriação argumentativa e que, na prática, situam-se dentro do Estado e atuam como legitimadores institucionais do próprio Estado. O segundo fenômeno está relacionado à visibilidade. Por ter se transfigurado de esfera pública à esfera pública midiática, perdeu-se a função de produção de decisões, ficando estas relegadas a “gabinetes, câmaras de subterrâneos do poder” (GOMES, 2008, p. 123). O terceiro fenômeno relaciona a esfera pública à legitimação das decisões. Para Gomes (2008, p. 124),

⁵¹ Conforme levantamento divulgado pela Aneel, em 2017, 1 milhão de brasileiros ainda não tinham acesso à energia elétrica. A população brasileira, segundo o Banco Mundial, no ano de 2016, chegava a 207,7 milhões de pessoas.

os sistemas político e midiático cooperam para fazer com que as decisões que se produziram de forma não-pública possam emergir publicamente de modo a obter dos cidadãos consentimento, adesão ou, pelo menos, uma simpática tolerância.

A repercussão e a memória são dois conceitos que emergem dessa realidade e, conforme, Weber (2011), estão conectados à estratégia de visibilidade.

A credibilidade se relaciona ao reconhecimento e à legitimidade. É na amplificação de informações e na ocupação do espaço público que se dá a busca pela credibilidade e a aparente capacidade dos entes públicos de serem reconhecidos e, para além de legitimados, obterem créditos políticos e notoriedade. Expandir discursos que demonstrem a defesa do interesse público, seja por meio de uma entrevista, ou por meio de objetivos comunicativos diversos, tais “como marcas, cartazes, produtos publicitários” (WEBER, 2011, p. 113), integram a busca pela credibilidade necessária às organizações.

A autonomia, por sua vez, está relacionada à burocracia e à instrumentalização que formam o sistema, considerando especialmente a profissionalização daqueles que exercem a comunicação e a estrutura de formação e qualificação que é disponibilizada a esses comunicadores. Conforme Weber (2011, p. 113), “a profissionalização dos comunicadores públicos incide diretamente sobre a qualidade da produção de comunicação do Estado e a torna competitiva em relação à comunicação midiática”. Cabe lembrar, aqui, que essa estrutura não está isolada na organização e, portanto, impacta e é impactada pela cultura dominante, vive as crises financeiras, legislatórias, e compõe, assim, o mosaico cultural (CARRIERI; SILVA, 2013) dessa organização.

O relacionamento direto está conectado à capacidade do Estado de se relacionar com o cidadão, seja por meio de canais de compartilhamento de informações com alguma capacidade de retroalimentação, como em uma consulta pública, por exemplo. Entre as formas diretas de relacionamento com forte estruturação no Estado⁵² estão as ouvidorias, que segundo lasbeck (2010) tem como função, além de curar vínculos estremecidos,

⁵² No âmbito das ouvidorias dos órgãos públicos, é importante contextualizarmos que tais estruturas contam com uma regulamentação em nível federal, estadual e municipal, a chamada Lei de Proteção e Defesa do usuário de Serviços Públicos, Lei 13.460, de 26 de junho de 2017. Tal lei estabelece

[...] proporcionar efetividade na troca bilateral de informações entre públicos e organizações, administrando intenções, interesses, motivações, conflitos e demais afetos, muitos deles inconfessáveis, explícitos ou acobertados pelo manto da polidez linguística de que se revestem os discursos formais (IASBECK, 2010, p.17).

O autor ainda destaca que, “como mediadora – e, portanto, mídia organizacional – a ouvidoria cumpre um nobre papel de fazer pulsar as trocas que são a origem e a razão de ser das organizações” (IASBECK, 2012, p. 55). Dessa forma, a ouvidoria, além de mediadora, se transforma em lugar de produção de sentido, não se restringindo à recepção e divulgação, mas se destacando como lugar de produção e transformação das informações (IASBECK, 2010). Para Weber (2011, p. 114), o relacionamento direto “amplia a proximidade – efetiva e simbólica – entre os poderes e os cidadãos”. Sob essa perspectiva, a ouvidoria poderia constituir-se, também, uma estratégica de visibilidade e credibilidade nas [para] agências reguladoras.

Na estratégia delimitada pela propaganda, a informação está mesclada à persuasão, conforme Weber (2011), e no âmbito do Estado adquire vantagens por ter melhores definições sobre sua dotação orçamentária, profissionais e práticas de comunicação do Estado (como pronunciamentos oficiais), além de campanhas e materiais publicitários propriamente ditos. A capacidade da perspectiva persuasiva, destaca ainda Weber (2011), dependerá da qualidade da tecnologia, da estética e do investimento previstos.

A imagem pública (WEBER, 2011) é a soma de tudo. Está relacionada à história e à identidade construídas por determinado ente público e também à capacidade de convergência de todos os tipos de comunicação, ou seja, “unanimidade entre imagens, fotos, declarações, opiniões, testemunhais e

normas básicas para a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública. Recentemente, em novembro de 2017, a Lei 13.460 foi regulamentada por meio de uma norma modelo. Entre outras premissas, a norma determina que “os cargos dos titulares das ouvidorias serão preferencialmente ocupados por servidores públicos efetivos ou empregados públicos, que possuam nível de escolaridade superior e que tenham certificação em ouvidoria ou experiência comprovada de pelo menos 3 (três) anos em atividades relacionadas ao atendimento ao usuário de serviços públicos”. Neste ponto, entendemos haver uma convergência com a essência de governança das agências reguladoras, que se propõe a ser desvinculada dos governos. Além disso, a normatização, protagonizada pela Rede de Ouvidorias, estabelece que as ouvidorias devem “atuar em conjunto com os demais canais de comunicação com o usuário de serviços públicos, orientando-os acerca do tratamento de reclamações, sugestões e elogios recebidos” (Lei 13.460).

vivências em relação à totalidade ou incidência sobre um aspecto do fato, instituição ou sujeito” (WEBER, 2011, p. 116).

É relevante, ainda, destacar que essas estratégias operam por meio dos sistemas de comunicação pública do Estado em diferentes modalidades: publicização; debate público; prestação de contas; prestação de serviços; informação jornalística; mídias públicas; mídias sociais; propaganda; e relações públicas (WEBER, 2011).

Considerando essas estratégias, elaboramos um quadro síntese (Quadro 5) de elementos que concretizam, sob essa perspectiva, o sistema de comunicação da Aneel e podem ou não atender as estratégias comunicacionais da agência.

Quadro 5 – Elementos analisados organizados por tipo de estratégia

Estratégia	Elementos de comunicação considerados
Visibilidade	<ul style="list-style-type: none"> - Transmissões de reuniões no canal YouTube - Ações de Assessoria de Imprensa - Eventos promovidos - Relatório de Gestão 2017
Credibilidade	<ul style="list-style-type: none"> - Painel de Desempenho das Distribuidoras de Energia Elétrica - Índice Aneel de Satisfação do Consumidor - Relatório de Gestão 2017
Autonomia	<ul style="list-style-type: none"> - Atribuições da Superintendência de Comunicação e Relações Institucionais - Macroprocesso de relações com a sociedade - Objetivos estratégicos - Redes Sociais - Relatório de Gestão 2017
Relacionamento Direto	<ul style="list-style-type: none"> - Ouvidoria - Conselho de Consumidores de Energia Elétrica

Estratégia	Elementos de comunicação considerados
	- Relatório de Gestão 2017
Propaganda	- Relatório de Gestão 2017
Imagem Pública	- Índice de Familiaridade da Aneel - Índice de Favorabilidade da Imagem da Aneel - Relatório de Gestão 2017 - Planejamento Estratégico 2018-2021

Fonte: A autora (2019), a partir das dimensões propostas por Weber (2011).

Conforme o quadro apresentado, tendo por base as estratégias e a sua viabilização, optamos por investigar os materiais comunicacionais e/ou os lugares⁵³ disponibilizados e as iniciativas protagonizadas pela Aneel. Nossa busca é por aspectos que evidenciam [ou não] o interesse em oportunizar a prática da cidadania, que se aproxime do conceito de Matos (2016), da cidadania atrelada ao próprio desenvolvimento da comunicação pública, afastando-se, idealmente, da perspectiva crítica de Santos (1993), para quem os cidadãos foram reduzidos a consumidores que aceitam, via de regra, serem considerados, tão somente, como usuários. Esses materiais e/ou lugares compreendem documentos, relatórios, portais, redes sociais e outras manifestações comunicacionais.

Entendemos que os produtos de comunicação podem constituir mais de uma estratégia. Um relatório, por exemplo, pode, ao mesmo tempo, acionar questões de credibilidade, visibilidade e autonomia. No caso da Aneel, grande parte das informações foi obtida junto ao Relatório de Gestão 2017. Esse documento, que está publicado no portal da agência, é produzido pela agência especialmente para o Tribunal de Contas União, e se configurou como o mais completo e aprofundado relatório encontrado. Faz-se importante, portanto, destacar que a classificação dos elementos por tipo de estratégia, conforme

⁵³ Lugar está atribuído aqui como no entendimento de Augé (1994), ou seja, um espaço de relação e que contenha sentido para aquele que por ali transita.

explicitado no quadro, é um referencial adotado para facilitar o desenvolvimento da nossa pesquisa.

5.1 VISIBILIDADE

A Aneel possui várias ações comunicacionais que, em tese, dariam à agência a visibilidade almejada junto à sociedade brasileira. Aproveitando as possibilidades da *web*, por exemplo, a Aneel promove reuniões de diretoria abertas ao público e transmitidas ao vivo por meio de seu canal no *YouTube*⁵⁴. Nestas reuniões, os diretores deliberam sobre assuntos que envolvem interesses dos agentes do setor elétrico e consumidores. Conforme a agência, são públicas por tem a “finalidade de aumentar o grau de transparência da atuação da Aneel, permitindo, assim, que qualquer pessoa possa acompanhar e participar efetivamente de seu processo de tomada de decisões” (ANEEL, 2018). É evidente, entretanto, que, ao cidadão comum, a tecnicidade e a formalidade que caracterizam tais reuniões inviabilizam o pleno (re)conhecimento do que é tratado. Sendo assim, como prática de comunicação pública, não cumpre o objetivo de colocar a centralidade no cidadão (DUARTE, 2012), pois não facilita a compreensão dos temas tratados.

As práticas comunicacionais via assessoria de imprensa representam, possivelmente, a principal tentativa da comunicação da agência de inserir a Aneel na arena de discussões públicas. Para tanto, a agência mantém constante produção de textos e fotos, e disponibiliza, em seu portal, um espaço específico para a imprensa, denominado “Sala de Imprensa”, com *link* direto na barra superior da *homepage*. Este *link*, embora não esteja no menu principal, é facilmente identificado (Figura 22).

⁵⁴ Disponível em: <https://www.youtube.com/user/aneel>.

Figura 22 – Localização do *link* Sala de Imprensa na homepage da Aneel

The image shows a screenshot of the Aneel website homepage. At the top, there are utility links: 'Ir para o conteúdo', 'Ir para o menu', 'Ir para a busca', and 'Ir para o rodapé'. On the right, there are links for 'ACESSIBILIDADE', 'ALTO CONTRASTE', and 'MAPA DO SITE'. The Aneel logo is on the left, and a search bar with social media icons (Facebook, YouTube, Twitter, LinkedIn, Instagram) is on the right. A blue arrow points to the search bar. Below the logo, there is a navigation menu with links: 'A ANEEL', 'SERVIÇOS', 'ESPAÇO DO CONSUMIDOR', 'INFORMAÇÕES TÉCNICAS', 'PARTICIPAÇÃO PÚBLICA', and 'TARIFAS'. The 'Sala de Imprensa' link is highlighted in the top right of this menu. Below the menu, the breadcrumb path reads 'Agência Nacional de Energia Elétrica / Sala de Imprensa /'. On the left, there is a sidebar with links: 'BANCO DE IMAGENS', 'BANCO DE ÁUDIOS E VÍDEOS', 'BANCO DE TEXTOS', and 'APRESENTAÇÕES E PUBLICAÇÕES'. The main content area features a news article titled 'Bandeiras Tarifárias' with a sub-headline 'BANDEIRA DO MÊS: FEVEREIRO/2019 VERDE'. The article text reads: 'BANDEIRA TARIFÁRIA Em fevereiro bandeira tarifária permanece verde A bandeira tarifária para fevereiro de 2019 será verde, sem custo para os consumidores.'

Fonte: Portal da Aneel (2019).

A produção de notícias e o atendimento às demandas da imprensa nacional é uma constante no cotidiano comunicacional da Aneel, conforme reportado no Relatório de Gestão 2017. Em 2017, segundo o documento, a Assessoria de Imprensa da Aneel realizou 3.694 atendimentos a jornalistas que demandaram a agência – uma média de 308 atendimentos mensais, ou aproximadamente 15 atendimentos diários, se considerarmos os dias úteis de um mês. Ainda de acordo com o relatório, neste mesmo período foram publicadas 476 notícias, uma média de 40 por mês. Percebemos, portanto, uma disparidade entre o trabalho proativo e o mero atendimento reativo da agência. Isso é, reativamente, a agência respondeu a cerca de 300 requisições mensais. Por outro lado, de forma proativa, produziu 40 textos mensais. Em alguma medida, significa que a área de imprensa da Aneel tem um caráter mais reativo do que proativo, ou seja, mais responde àquilo que é demandado pelos veículos de imprensa do que tem capacidade de interferir, por meio de pautas de interesse, na arena pública de discussões.

É relevante, neste contexto, observar os principais temas difundidos por meio dos textos proativos emitidos pela Assessoria de Imprensa da agência, listados a seguir: transmissão de energia elétrica (leilões, fiscalização de obras, impactos da remuneração dos ativos); geração distribuída (na ocasião, foi divulgado o marco de 10 mil instalações); geração (processamento de outorgas

de Pequenas Centrais Hidrelétricas; leilões: hidrelétricas, sistemas isolados); tarifas (reajustes e revisões; bandeiras tarifárias: divulgação mensal, alteração de valores e revisão da metodologia, encargo de energia de reserva de Angra 3, tarifa branca); regulação (distribuidoras designadas; fusões de empresas e concessões, mecanismo de compensação de sobras e déficits, orçamento, proposta de novo modelo setorial – consulta pública); fiscalização (reprocessamento, revogação de concessões); e campanha de consumo consciente.

Pela relação apresentada, parece-nos claro que as divulgações proativas da Aneel são, em sua maioria, de temas técnicos cujo entendimento por parte do cidadão comum não é facilitado. Exceção a essa regra é a campanha de consumo consciente, que é uma constante nas atividades comunicativas da agência.

Neste sentido, a fim de buscar a visibilidade da agência, a Aneel realiza também campanhas educativas sobre os direitos e deveres dos consumidores, a publicação de informativos sobre os temas regulados e ainda realiza diversos eventos, como congressos, seminários, workshops e audiências públicas, entre outros.

Os eventos merecem relevância nesta análise. Em 2017, a agenda da agência totalizou 49 eventos, cujo objetivo final, segundo descrito no Relatório de Gestão 2017, era “fomentar a participação pública na Agenda Regulatório do Setor Elétrico, contribuindo para o fortalecimento do relacionamento institucional” (RELATÓRIO DE GESTÃO DA ANEEL, 2017, p. 109).

Ainda, segundo o relatório, no conjunto desses eventos, consideraram-se não apenas as sessões presenciais de audiências e consultas públicas, mas também solenidades de apresentação de diretores, reuniões, encontros e *workshops* destinados ao fortalecimento do relacionamento institucional da Aneel com outras entidades e parlamentares dos governos federal, estadual e municipal, conselhos de consumidores, ouvidores de concessionárias, imprensa, permissionárias e distribuidoras de energia elétrica. Portanto, dos 49 eventos realizados, 39% foram sessões presenciais de audiências públicas; 30% foram encontros com agentes e Conselhos de Consumidores; 16% se constituíram em

workshops; 8% em reuniões; e 7% divididos entre cerimônias, fóruns e seminários.

Cabe ressaltar que, no planejamento anual da agência, a meta era a realização de 90 eventos no ano de 2017. Todavia, ao longo do período, por decisão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, houve redução de dotação orçamentária relativa a eventos, o que fez com que a agência diminuísse pela metade a meta de realização dos mesmos, passando a 45 eventos anuais. Neste sentido, o balanço final, a partir da nova meta, demonstra um alcance e até superação, conforme reporta o Quadro 6, apresentado a seguir, publicado no Relatório de Gestão 2017.

Quadro 6 – meta de realização de eventos em 2017

Processo	Meta prevista	Meta Reprogramada	Meta realizada	Realização Física (%)
Relações com a sociedade	90	45	49	108,89

Fonte: Relatório de Gestão da Aneel (2017).

A mera contabilização de eventos gera contradição na apresentação do dado, uma vez que o processo exposto aqui é de relações com a sociedade, sendo difícil mensurar a efetiva participação unicamente por meio do número de eventos. Outro dado relevante, exposto no relatório, é o valor gasto para o processo de participação pública (eventos), conforme o Quadro 7.

Quadro 7 - Execução orçamentária da participação pública

Processo	Dotação Final (R\$)	Limite de Empenho (R\$)	Despesa Empenhada (R\$)	Despesa Liquidada (R\$)
Comunicação e relações institucionais	3.740.599	2.324.122	2.283.498	1.996.020
Outros	5.168.082	3.237.929	3.185.416	2.125.830
Total	8.908.681	5.562.051	5.468.914	4.121.850

Fonte: Relatório de Gestão da Aneel (2017).

Percebemos, pelo exposto no quadro sintetizado, um valor médio de R\$ 84 mil por evento promovido, considerando o valor da despesa efetivamente liquidada. A esse dado reunimos o número de participantes por evento, também exposto no relatório de gestão da agência em 2017, todavia como um anexo, ao final do relatório.

Nos 49 eventos realizados, foram reunidas, em média, 62 pessoas por evento, com um total de 2.980 participantes⁵⁵.

Como a agência não revela dados qualitativos referentes aos eventos, como pesquisa de satisfação dos presentes, por exemplo, percebemos que os indicadores apresentados pela agência tornam-se insuficientes para uma análise completa de efetividade da realização dos mesmos no atingimento da visibilidade almejada. Além disso, a não divulgação e/ou apuração de avaliação qualitativa revela, em alguma medida, a ausência de transparência no investimento realizado pela Aneel e, ainda mais, no objetivo de tornar os eventos uma alternativa de interação com a sociedade.

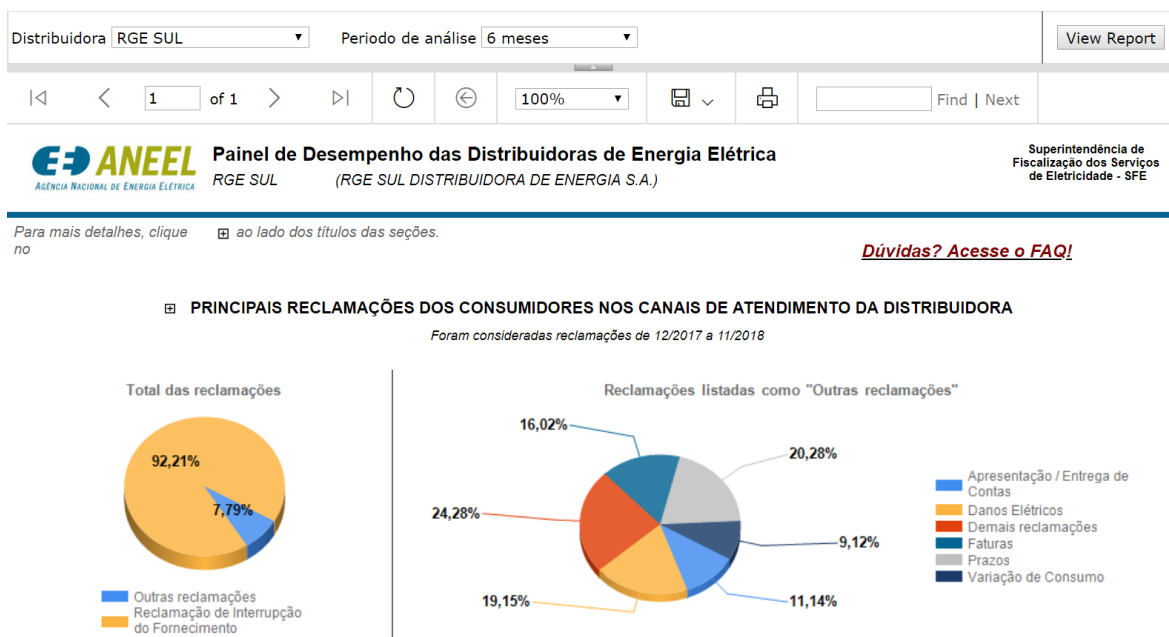
5.2 CREDIBILIDADE

Os mecanismos comunicacionais que visam resultar em lastro de credibilidade para a Aneel aparecem em diversos indícios ao longo dos materiais analisados, em especial no Relatório de Gestão 2017, cujo destinatário é o Tribunal de Contas da União, órgão que fiscaliza as agências reguladoras. Dentre esses elementos, destacamos dois, que se configuram em tentativas concretas em demonstrar a efetividade de ação da agência. Portanto, nos detivemos na análise de duas fontes disponibilizadas no portal da agência: o Painel de Desempenho das Distribuidoras de Energia Elétrica e o Índice Aneel de Satisfação do Consumidor (Iasc).

O Painel de Desempenho das Distribuidoras de Energia Elétrica (Figura 23) é uma espécie de *dashboard* que, por meio de interação, a partir de consultas e estabelecimento de diretrizes, aponta dados anuais do desempenho das distribuidoras de energia. Conforme a apresentação no portal da Aneel, trata-se de “ferramenta interativa que permite o acompanhamento por toda a sociedade da evolução dos principais indicadores de desempenho das Distribuidoras” (Portal da Aneel, 2019).

⁵⁵ Entre os 49 eventos listados, um deles não demonstra número de participantes. Trata-se do X Congresso Brasileiro de Regulação/ 4ª Expo-ABAR. Importante destacar, todavia, que esse evento reúne públicos de diferentes áreas de regulação, não apenas do setor energético.

Figura 23 – Painel de Desempenho das Distribuidoras de Energia Elétrica



Fonte: portal da Aneel (2019)

O painel permite a seleção da distribuidora e o período a ser pesquisado, que pode ser de três meses, seis meses, um ano, dois anos, três anos, quatro anos ou cinco anos. A partir dessa seleção de distribuidora e período, são destacados os seguintes indicadores, pré-estabelecidos pela agência: 1) Principais Reclamações dos Consumidores nos Canais de Atendimento da Distribuidora; 2) Qualidade do Serviço de Teleatendimento; 3) Continuidade do Fornecimento de Energia; 4) Qualidade da Energia Fornecida; 5) Atendimentos aos chamados; e 6) Atendimentos aos serviços comerciais nos prazos regulamentares.

É relevante salientar que, com exceção do indicador de continuidade do fornecimento de energia, que é expresso em horas, os demais são apresentados em percentuais. Dessa forma, não é possível, consultando apenas o painel, saber o número exato de reclamações por variação de consumo ou por equívocos em faturas, por exemplo, nem a base considerada para o cálculo percentual. Outro dado que chama a atenção é que “os indicadores são passíveis de alterações após fiscalização da Aneel”, e “eventual ausência de informação indica inadimplência do concessionário/permissionário” (Portal da Aneel, 2019). Significa, portanto, que os dados disponibilizados aos cidadãos por meio do Painel não foram, provavelmente,

checados pela agência, mas alimentados diretamente pelas concessionárias e podem, eventualmente, não corresponder à realidade.

Outro aspecto que pode ser considerado uma busca da agência em demonstrar credibilidade é a divulgação do Índice Aneel de Satisfação do Consumidor (IASC). Esse indicador é obtido por meio de uma pesquisa anual que avalia, a partir de entrevistas com consumidores residenciais de energia elétrica, cinco aspectos: 1) qualidade percebida; 2) valor percebido; 3) satisfação; 4) confiança no fornecedor; e 5) fidelidade. Esse modelo foi construído a partir de pesquisas semelhantes realizadas nos Estados Unidos e na Inglaterra, conforme informa o próprio portal da agência. São realizadas 25 mil entrevistas com moradores de municípios sorteados pela metodologia de representatividade da pesquisa. Os resultados do IASC geram um Prêmio, outorgado pela agência, às distribuidoras com melhores índices nas categorias enquadradas: até 400 mil unidades consumidoras e mais de 400 mil unidades consumidoras (PORTAL DA ANEEL, 2018).

A premiação, que consiste especialmente em um selo (Figura 24), permite que a empresa vencedora inclua a utilização da arte em seus materiais, em especial na conta de luz que é enviada aos cidadãos. Significa, portanto, um reconhecimento público, de parte da agência, àquelas distribuidoras que se destacam conforme a pesquisa realizada.

Figura 24 - selo de reconhecimento aos vencedores do IASC



Fonte: Portal da Aneel (2019).

Tanto o Painel de Desempenho das Distribuidoras de Energia Elétrica quanto o Índice Aneel de Satisfação do Consumidor (Iasc), entendemos como tentativas de gerar credibilidade no trabalho de regulação e fiscalização que é executado pela agência, e estão imbuídos da ideia de prevalência do interesse público. Cabe ressaltar, neste sentido, o aparente desejo da agência em disponibilizar, com determinada transparência, informações relevantes. Todavia, também percebemos, em ambos os casos, obstáculos para a plena obtenção de dados além dos oferecidos. Além disso, a composição das informações é permeada por diversos termos técnicos, sem qualquer tipo de explicação que facilite o entendimento, o que dificulta a compreensão por parte do cidadão que não domine tais especificidades.

5.3 AUTONOMIA

A autonomia como estratégia comunicativa da Aneel inicia na estrutura comunicacional profissional mantida para dar conta da abrangência da agência. Na Aneel, todas as iniciativas comunicativas são geridas pela Superintendência de Comunicação e Relações Institucionais (SCR). Tal superintendência possui, conforme o Relatório de Gestão (2017, p. 32), as seguintes atribuições:

Relacionamento institucional com órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, entidades e autoridades, nacionais e estrangeiras; governança da descentralização de atividades junto aos estados da federação; promoção ou participação em eventos; articulação com os órgãos de imprensa; acompanhamento e análise das matérias veiculadas na mídia e prestação de informações aos veículos de comunicação; comunicação interna, externa e visual; e produção de material impresso ou digital; e proposição e acompanhamento da execução do Contrato de Gestão.

De acordo com informações do Relatório de Gestão 2017, a Superintendência é uma das responsáveis pelas relações com a sociedade. Neste sentido, apresentamos no Quadro 8 esse modelo, descrevendo o macroprocesso, seus produtos e serviços, principais clientes e parceiros,

insumos e fornecedores. Na descrição dos demais macroprocessos da agência, não há nenhum outro que tenha a SCR como responsável.

Quadro 8 - modelo de macroprocesso de Relações com a Sociedade

Macroprocessos	Descrição	Produtos e serviços	Principais clientes e parceiros	Unidades Responsáveis	Insumos	Fornecedores
Relações com a Sociedade	Inclui os processos referentes à mediação administrativa, ouvidoria setorial e participação pública, comunicação e relações institucionais.	Ouvidoria Setorial; Mediação Administrativa; Participação Pública; Comunicação e Relações Institucionais.	Consumidores, Agentes do setor; Agências Estaduais; Órgãos de defesa do consumidor.	Superintendência de Comunicação e Relações Institucionais (SCR); Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública (SMA).	Demandas dos consumidores e dos agentes do setor.	Consumidores, Agentes do setor; Agências Estaduais; Órgãos de defesa do consumidor.

Fonte: Aneel, relatório de gestão (2017).

No planejamento estratégico da agência, entretanto, há dois objetivos que envolvem o macroprocesso de relações com a sociedade e de comunicação interna, ambos sob responsabilidade da Superintendência de Comunicação e Relações Institucionais. Reproduzimos os objetivos (Figura 25 e Figura 26), conforme apresentados no Relatório de Gestão 2017:

Figura 25 - Objetivo estratégico 13

OE 13. Buscar maior eficiência e eficácia na comunicação e no relacionamento institucional. Descrição: Fortalecer os canais de comunicação e promover o relacionamento institucional para atender as necessidades e expectativas dos públicos estratégicos e da sociedade, de modo a aumentar a acessibilidade aos serviços e resultados referentes às atividades da ANEEL.

Fonte: Relatório de Gestão 2017.

Figura 26 - Objetivo estratégico 17

OE 16. Promover comunicação interna ágil e eficaz. Descrição: Aprimorar os processos, as práticas, as fontes e os canais das comunicações internas.

Fonte: Relatório de Gestão 2017.

É importante destacar, nos objetivos estratégicos traçados, que tanto na ambiência interna quanto no relacionamento institucional, conforme delimitado

nos textos já expostos, o desenvolvimento de canais⁵⁶ é uma das formas escolhidas para o aprimoramento da comunicação que contribuirá para o atingimento dos objetivos. Essa diretriz contradiz o desenvolvimento de parâmetros dialógicos, pertinentes à comunicação relacional (PAULA; OLIVEIRA, 2008), ou seja, que busca aproximações e considera diversidades e distintos repertórios interpretativos.

Nas redes sociais da Aneel, essa realidade não parece ser diferente. A agência possui perfis no *Twitter*, *Youtube*, *Facebook*, e, mais recentemente, no *Instagram* e no *LinkedIn*. Nesta última, a conta foi criada em 2017 e, conforme o Relatório de Gestão, tem um perfil mais técnico, buscando um viés segmentado. O *Twitter*, conforme o mesmo relatório, é destinado ao público formado por jornalistas atuantes na imprensa e foi criado em novembro de 2016. A plataforma *Facebook*, por sua vez, é dirigida para a população em geral.

No *Instagram*, criado em março de 2018, a agência mudou o perfil de exposição de conteúdo ao longo do tempo. Inicialmente, eram registradas apenas imagens, sem texto ou destaque de assunto. Na sequência, a agência começa a explorar os temas das fotos e, atualmente, os assuntos já estão contextualizados e a rede é utilizada para divulgar ações e fatos importantes da Aneel, como realização de audiências públicas e assuntos factuais, como, por exemplo, a postagem observada na Figura 27, que fala sobre a ação da agência em decorrência do rompimento da barragem de Brumadinho, em Minas Gerais, ocorrido em janeiro de 2019.

⁵⁶ Expressão reproduzida a partir do documento.

Figura 27 - Postagem no Instagram em 25 de janeiro de 2019

ANEEL envia equipe a MG para acompanhar contenção de rejeitos de barragem rompida em Brumadinho

Autor: ASSESSORIA DE IMPRENSA
Publicação: 25/01/2019 | 20:36
Última modificação: 25/01/2019 | 20:40

aneelgovbr • Seguir

aneelgovbr Uma equipe da ANEEL está seguindo para a região da Usina Hidrelétrica Retiro Baixo, localizada no rio Paraopeba (MG). O empreendimento deverá reter rejeitos oriundos do acidente com a barragem do Córrego do Feijão, em Brumadinho. Leia mais no nosso Stories e em www.aneel.gov.br (link na bio).

aneelgovbr #ANEEL #energiaelétrica #barragem #Brumadinho #fiscalização #geração ♥

felipemonteiro144 Outra Candonga ??? ♥

laudilon.carvalho Acidente? ♥

daniella.bs Eu estou na linha a tempos tentando relatar um risco de incêndio e vcs não atendem ♥

 Tweetar
 Recomendar 0

Fonte: Instagram da Aneel (2019).

O *Facebook* também é uma rede recente da agência, em que a página foi criada em abril de 2016. Para essa rede, diferentemente das demais, a Aneel estabelece diretrizes de relacionamento (Figura 28).

Figura 28 - Diretrizes da página de *Facebook* da Aneel

Bem-vindo à página da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL. Somos a agência responsável pela regulação dos serviços de energia elétrica no Brasil. Aqui você encontra dicas, notícias em primeira mão e informações sobre o setor elétrico e o fornecimento de energia no País.

Conheça abaixo as diretrizes da página da ANEEL no Facebook:

- A conta da ANEEL no Facebook será operacionalizada de segunda a sexta-feira, durante o expediente comercial, e segundo o horário de Brasília/DF;
- As postagens diárias serão prioritariamente sobre energia elétrica no Brasil;
- Serão publicadas principalmente postagens de interesse dos cidadãos e consumidores de energia elétrica, tais como direitos e deveres, uso seguro, consumo consciente de energia elétrica, etc;
- Eventualmente, poderemos solicitar, por meio de enquetes, a opinião dos leitores sobre determinados assuntos;
- A participação dos leitores é bem-vinda e nos esforçaremos para participar da conversa, sempre que possível;
- Não será possível responder individualmente todas as mensagens;
- Reclamações dos leitores sobre serviços de energia elétrica ou outros assuntos poderão ser direcionadas aos canais competentes da ANEEL;
- Os comentários dos leitores sobre as publicações não representam a opinião da Agência Nacional de Energia Elétrica;
- Comentários considerados inapropriados ou ofensivos poderão ser removidos e, em caso de reincidência, a conta do comentarista poderá ser bloqueada;
- Comentários difamatórios ou ameaças que violem direitos de terceiros poderão ser retirados e encaminhados à autoridade competente para investigação;
- Trolls, comentários que utilizem palavras chulas, xingamentos ou agressões verbais serão bloqueados ou retirados;
- Propaganda eleitoral, publicidade em geral, comentários que fujam ao tema e que contenham links externos também poderão ser removidos. Em caso de reincidência, a conta de quem violar essas regras será bloqueada para comentários.

Equipe de Coordenação de Mídias Sociais da Superintendência de Comunicação e Relações Institucionais da Agência Nacional de Energia Elétrica.

Fonte: *Facebook* da Aneel (2019).

Cabe salientar que as diretrizes demonstram inconsistência na questão relacional, uma vez que ao mesmo tempo que a agência afirma que comentários

são bem-vindos, alerta para o fato de que não será possível responder a todos, e que as reclamações devem ser direcionadas aos canais competentes. De fato, a Aneel não costuma responder aos cidadãos que buscam interagir com a agência por meio do perfil da organização no *Facebook*, em especial se a tentativa se configura em crítica às atividades da organização. Entretanto, a Aneel seleciona alguns comentários para responder, como pode ser observado em *print* do perfil da agência, Figura 29.

Figura 29 – Comentários na página da agência no *Facebook*

The image is a screenshot of the Facebook profile page for 'Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL - Brasil'. The page header includes the name, handle '@aneelgovbr', and navigation options like 'Página inicial', 'Sobre', 'Publicações', 'Fotos', 'Vídeos', 'Comunidade', 'Eventos', and 'Informações e anúncios'. There is a green button labeled 'Criar uma Página'. The main content area shows three comments and one response:

- Comment 1:** By **Dionésia Rodrigues Gomes Moraes**. Text: "Que absurdo estamos sem energia desde das 21 horas de sexta feira 08/02 e hoje segunda feira 11/02, 18:40e ate agora nada . E um descaso com pessoas que paham seus impostos, inclusive contas de energia em dias. Meus congelados viraram descongelados,... Ver mais". Interaction: Curtir · Responder · 4 d.
- Comment 2:** By **Osmar Pires**. Text: "Atenção ENEL, mais conhecida como Ampla, que nada tem a ver com o nome, haja vista que devido a qualidade do serviço prestado parece mais "diminuta" do que ampla. Falo em nome de minha mãe, Maria Elly, moradora da Rua Monerá 38, no bairro São Geraldo -... Ver mais". Interaction: Curtir · Responder · 1 sem.
- Comment 3:** By **Pedroso de Jesus**. Text: "Boa tarde, sou jornalista e preciso entrar em contato com a assessoria de imprensa da Aneel? Qual e-mail para enviarmos uma demanda?". Interaction: Curtir · Responder · 1 sem.
- Response:** From **Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL - Brasil** (verified). Text: "Pedroso de Jesus, bom dia ! Qual é o seu veículo, para entrarmos em contato?". Interaction: Curtir · Responder · 4 d.

Fonte: *Facebook* da Aneel (2019).

Na Figura 29, percebemos que existem três comentários, realizados em uma postagem sem relação direta com os comentários. O primeiro deles é uma reclamação bastante pontual sobre falta de energia. O segundo, uma crítica direcionada à agência. O terceiro, solicitação de um cidadão que se identifica como jornalista, sendo esse o único comentário respondido pela Aneel. Notamos, portanto, que não se trata somente de impossibilidade em responder

a todas as demandas, mas, sim, que a agência seleciona quais serão os comentários a serem respondidos e quais serão ignorados.

O *YouTube* é a primeira rede onde a Aneel se fez presente, desde 2005. O objetivo inicial, e que ainda hoje é a principal característica de atuação da agência na rede social, é a transmissão ao vivo das reuniões da diretoria, todas as terças-feiras. Tais reuniões são permeadas de formalismos, siglas, termos técnicos e dados específicos, o que dificulta o entendimento pelo cidadão que não tenha familiaridade com tais especificidades. A agência produz, também, vídeos educativos e explicativos para auxiliar o cidadão a entender as questões técnicas do setor, em uma tentativa de minimizar o impacto da tecnicidade em suas informações.

5.4 RELACIONAMENTO DIRETO

Os cidadãos têm diversos canais⁵⁷ de contato com a Agência, dentre os quais podem ser destacados: a Ouvidoria Setorial, para pedidos de informação e reclamações relativas ao serviço prestado pelas concessionárias e permissionárias distribuidoras de energia elétrica; a Ouvidoria Institucional, para demandas sobre a atuação da própria Agência e seus procedimentos; e, ainda, o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), para pedidos de informação pública com base na Lei de Acesso à Informação (LAI).

Conforme o Relatório de Gestão da Aneel, referente ao ano de 2017, a atuação da agência pautou-se pelas diretrizes governamentais e do setor de energia elétrica, bem como em prioridades referenciais do seu Planejamento Estratégico do ciclo 2014-2017, buscando atender seus “principais compromissos: a coerência dos regulamentos, a evolução metodológica para a regulação do setor, a modicidade tarifária, a transparência decisória e o fortalecimento dos instrumentos de diálogo com a sociedade” (Relatório de Gestão da Aneel, 2017). A construção discursiva selecionada nos remete às estratégias de relacionamento direto, ao propor o “fortalecimento dos

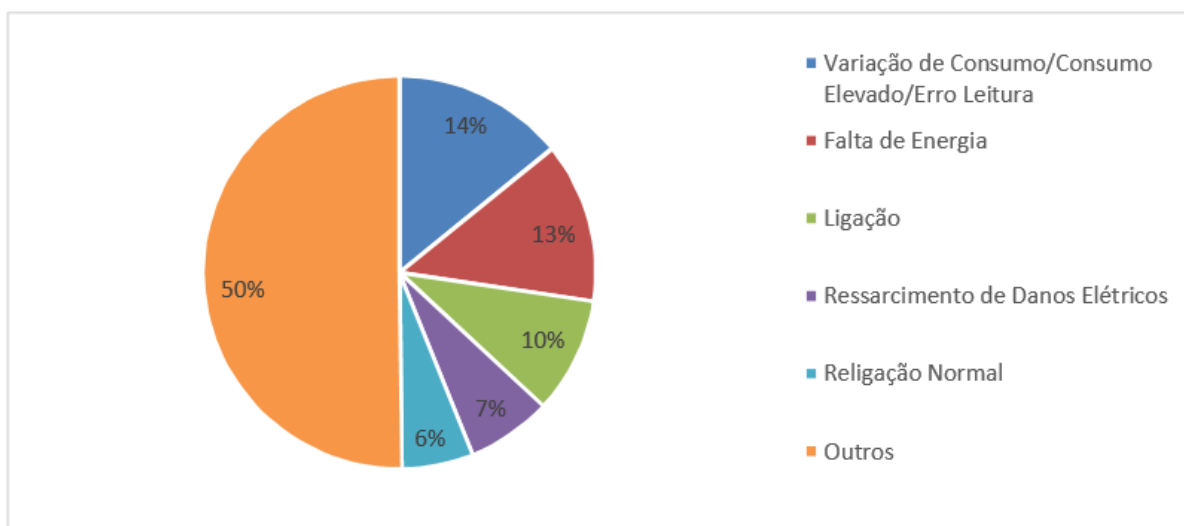
⁵⁷ Termo utilizado no portal da Aneel.

instrumentos de diálogo com a sociedade”. Neste período, conforme o relatório, houve um grande esforço, inclusive envolvendo investimentos financeiros, na estruturação da área de ouvidoria da agência.

A ouvidoria da Aneel se divide em setorial (em que são registrados os temas referentes às distribuidoras de energia elétrica) e institucional (na qual são mapeadas as manifestações referentes à própria agência).

Tais definições são expostas na Norma de Organização Aneel n. 44/2013, que institui a Ouvidoria Institucional da agência⁵⁸. No Relatório de Gestão 2017 são apresentados dados parciais desses registros, contradizendo a questão relacionada à transparência da agência. No quesito reclamações, são apresentadas as principais ocorrências: Variação de Consumo, Falta de Energia, Ligação, Ressarcimento de Danos Elétricos e Religação Normal, os quais representam 50% do total de reclamações recebidas na Aneel. O total das reclamações, entretanto, não é exposto, conforme demonstrado no Gráfico 1.

Gráfico 1 - principais reclamações recebidas pela ouvidoria setorial da Aneel 2017

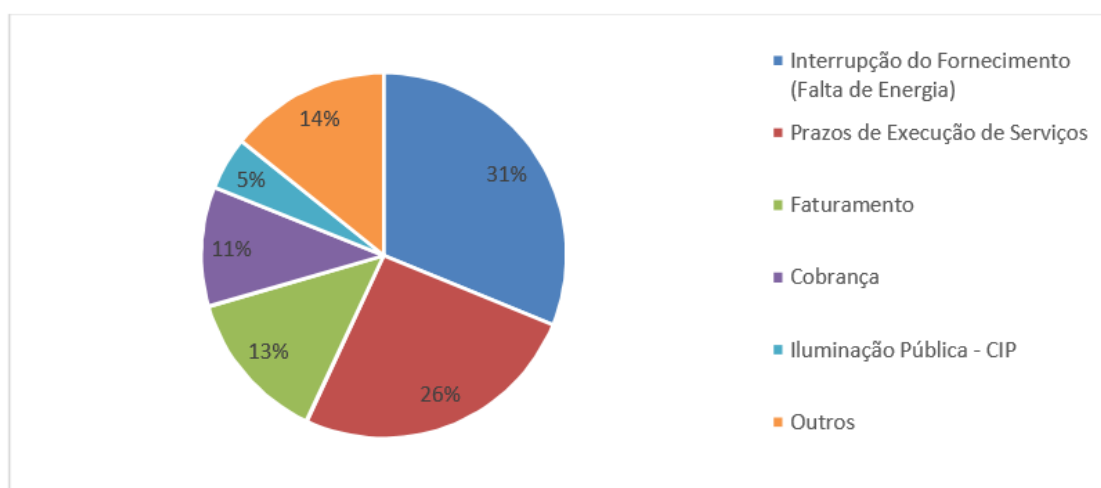


Fonte: Aneel, Relatório de Gestão 2017.

⁵⁸ As Normas de Organização da Aneel estão disponíveis no endereço eletrônico: <http://www.aneel.gov.br/normas-da-organizacao>.

Quando se tratam de registros de pedidos de informações, entretanto, o relatório da agência apresenta o número absoluto, 600.145 solicitações de informações, das quais 86% são representadas pelas questões demonstradas no Gráfico 2 (RELATÓRIO DE GESTÃO DA ANEEL, 2017).

Gráfico 2 - principais pedidos de informações da ouvidoria setorial da Aneel 2017



Fonte: Aneel, Relatório de Gestão 2017.

Além da ouvidoria, é importante destacar dois processos basilares das agências reguladoras no relacionamento com a sociedade: as consultas e audiências públicas.

No planejamento estratégico em vigor em 2017, o aprimoramento da participação pública nos processos da agência figurava como um objetivo estratégico. A seguir, apresentamos um quadro (Quadro 9), divulgado no Relatório de Gestão 2017 da agência, que aponta quais indicadores são observados para medir o desempenho do planejamento estratégico.

Quadro 9 - objetivo estratégico de aprimorar a participação pública na agência

Objetivo Estratégico					
9. Aprimorar os processos de participação pública					
nº	Indicador	Responsável	Periodicidade	Unidade de medida	Sentido
9.1	Contribuintes da Sociedade nos Processos da ANEEL	SMA	Anual	QTD média de contribuintes por AP e CP. (Nº de contribuintes)	Maior-melhor
9.2	Tempo Médio de Aprovação de Atos Regulatórios	SMA	Anual	Dias	Menor-melhor

Fonte: Aneel, Relatório de Gestão 2017.

Outra importante instância de participação que se aplica à Aneel são os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica, ligados às concessionárias prestadoras do serviço público. A existência dos conselhos foi determinada pela Lei n. 8.631/93, e cabe à agência estimular a participação nessas instâncias, que são formadas por representantes das principais classes das unidades consumidoras (residencial, rural, poder público, comercial e industrial), com a incumbência de opinar sobre assuntos relacionados à prestação do serviço público de energia elétrica.

A participação do cidadão comum, neste caso, está condicionada à indicação por parte de entidades representativas. As despesas decorrentes da atuação dos conselhos estão a cargo das companhias de energia, mas não há remuneração, sendo esse um trabalho voluntário. Quanto às informações referentes ao funcionamento dos conselhos, faz-se importante observar que há uma lista de sites dos conselhos no portal da Aneel. Entretanto, os *links* publicados remetem, em sua maioria, a meras páginas nos sites das próprias empresas de energia elétrica, demonstrando que a atuação dos conselhos e as informações a eles pertinentes ainda estão colocadas em segundo plano. Dos 31 *links* listados, quatro demonstraram algum tipo de problema e não abriram, 22 levaram a páginas nos sites das empresas e apenas cinco eram de páginas efetivas de conselhos. Sob esse aspecto, a equação do relacionamento fica prejudicada, pois é farto o conteúdo sobre as empresas e sobre a própria Aneel, mas restritas as informações dos conselhos de consumidores, esfera onde se encontra a representatividade do cidadão.

5.5 PROPAGANDA

A propaganda é uma prática usualmente adotada pela Aneel, especialmente para abordar temas de grande interesse da sociedade. Todavia, conforme o Relatório de Gestão, em 2017, não foram destinados recursos para compra de espaços publicitários, sendo aplicados valores em mídia somente

para aquisição de publicidade legal, por meio da qual foram divulgadas 20 licitações e um credenciamento, e realizadas 360 inserções em rádio para divulgação de audiências públicas.

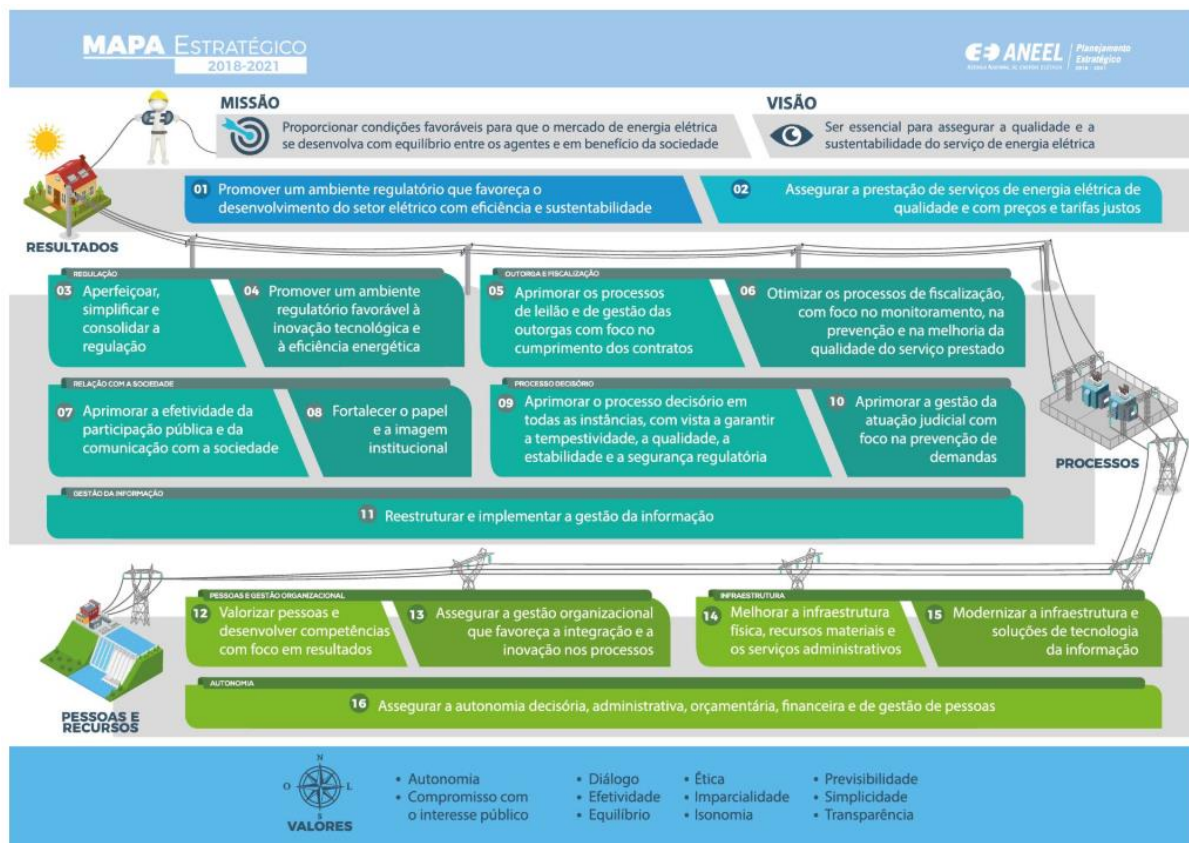
Dessa forma, campanhas publicitárias são desenvolvidas pela Aneel e potencializadas em seus próprios canais, em especial nas redes sociais. Via de regra, elas são atemporais e abordam questões de conscientização quanto à economia de energia elétrica. Permanecem, entretanto, no âmbito de quem já segue as redes sociais, em especial, da agência.

A mais recente campanha da Aneel, visibilizada em especial por meio dos perfis da agência no *Facebook* e no *YouTube*, trata das bandeiras tarifárias e tem cunho educativo, ou seja, explica aos cidadãos a metodologia adotada para a cobrança mensal da conta, o que são bandeiras tarifárias e como identificar na conta qual foi a tarifa aplicada.

5.6 IMAGEM PÚBLICA

A Imagem Pública é, sem dúvida, um aspecto estratégico relevante para a Aneel. Prova disso é o conteúdo do mapa de planejamento estratégico da organização, válido para o ciclo 2018-2021 (Figura 30), que explicitamente coloca o fortalecimento do papel e da imagem institucional da Aneel como um dos objetivos da organização. Na busca por esse objetivo, a agência definiu quatro índices: 1) Índice de Familiaridade da Aneel; 2) Índice de Favorabilidade da Imagem da ANEEL – Consumidores; 3) Índice de cumprimento do Plano de Comunicação; 4) Índice de Favorabilidade da ANEEL – Stakeholders. Como os relatórios referentes ao ano de 2018 ainda não foram divulgados pela agência, não foi possível fazer uma análise de indicadores mais recentes. Entretanto, os índices de familiaridade e favorabilidade da Aneel já eram medidos no ciclo de planejamento estratégico anterior, embora seus resultados não sejam claramente divulgados pela agência. Essa aferição foi realizada em conjunto com o Índice Aneel de Satisfação do Consumidor (Iasc), que contém perguntas que dão conta do conhecimento do cidadão em relação à agência.

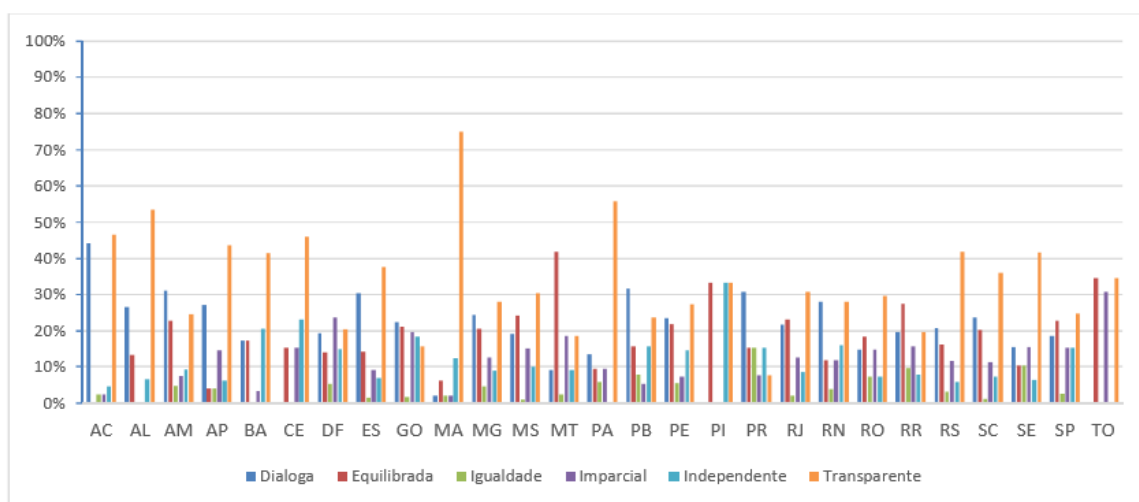
Figura 30 - Mapa Estratégico da Aneel 2018-2021



Fonte: Portal da Aneel (2018).

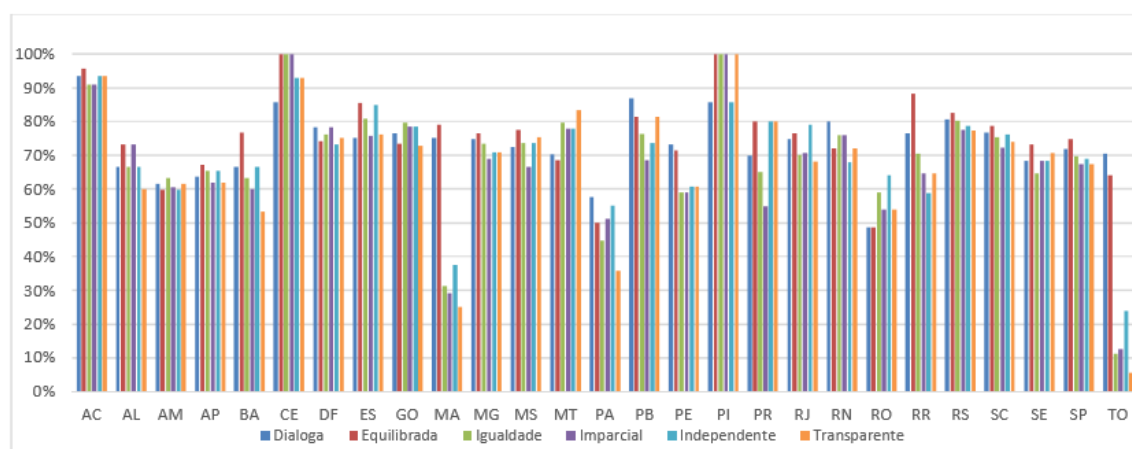
O único documento público encontrado que reporta os resultados de indicadores de imagem é o Relatório de Gestão 2017. Nele, está explícito que, na pesquisa realizada em 2017, considerando 24.926 entrevistados, apenas 14,2%, ou 3.539 pesquisados, manifestaram conhecer a agência. A esses cidadãos foram aplicadas as demais questões, que compõem a pesquisa sobre a imagem da Aneel. A seguir, reproduzimos os gráficos que foram divulgados no Relatório de Gestão 2017 (Gráfico 3 e Gráfico 4). O relatório nos mostra, no primeiro gráfico, os valores relevantes na atuação da Aneel conforme os entrevistados. No segundo gráfico é apresentado o índice de concordância dos entrevistados sobre tais valores, considerando a imagem da agência. Ambos são apresentados por estado brasileiro.

Gráfico 3 – reprodução do gráfico dos valores relevantes



Fonte: Relatório de Gestão 2017.

Gráfico 4 – reprodução do gráfico de concordância



Nota: o índice de concordância é composto pelas respostas “não concorda nem discorda”, “concorda em partes” e “concorda plenamente”.

Fonte: Relatório de Gestão 2017.

Embora a visibilidade dos gráficos reproduzidos não seja suficiente para permitir análises mais acuradas, podemos perceber que os valores considerados pelos entrevistados – dialoga, equilibrada, igualdade, imparcialidade, independente, transparente – aparecem, de forma geral, em altos índices. Na legenda do gráfico, notamos que há uma explicação sobre a formação do índice,

que soma as respostas “concorda plenamente”, “concorda em partes” e “não concorda nem discorda”. Se considerarmos que quem concorda em partes também discorda em partes, percebemos que pode haver uma distorção na apresentação desses resultados.

A análise das estratégias de comunicação da Aneel nos evidencia que são amplas as iniciativas da agência. Com exceção da propaganda, as demais ações comunicacionais são diversas e extensas. Todavia, não está claro quem são os públicos destinatários do esforço empreendido. Percebemos, de outra feita, que o discurso adotado pela agência é centrado na fala dela mesma, sem representação de outras vozes que perpassam a equação, como concessionários ou aquele que deveria ser a razão máxima da existência da própria agência, o cidadão. Há, neste sentido, uma relação de preponderância da “fala oficial”, do estado, representado pela própria agência. Sem dar voz à sociedade por meio das estratégias comunicacionais, a Aneel abre mão de centrar sua comunicação no cidadão (DUARTE, 2011), mantendo um processo meramente informacional e instrumental. As sugestões oriundas da sociedade por meio de consultas públicas realizadas no portal da agência, por exemplo, não são trazidas à luz, isso é, não têm visibilidade, não permitindo, dessa forma, que se realize processos de colaboração. As discussões promovidas presencialmente – audiências públicas – são raras e com baixa participação, considerando os números de presentes nos eventos promovidos pela Aneel em 2017, conforme relatório já exposto.

O raro espaço de interlocução, portanto, é insuficiente para que a identidade e a legitimidade do cidadão (MATOS, 2011) se façam presentes. Neste sentido, além da visibilidade restrita, o cidadão recebe um tratamento preponderantemente reduzido ao de consumidor (SANTOS, 1995). O “lugar” (AUGÉ, 1994) da interação evidencia não ter relevância, nem em ambiência física, nem no espaço digital. As redes sociais, numerosas, poderiam ser direcionadas para o diálogo (MARCONDES FILHO, 2008), mas, também elas, são meramente informacionais.

A estratégia de comunicação da Aneel mais visível em iniciativas pode ser considerada a autonomia. Não são poucas as iniciativas detectadas por meio desta pesquisa. É notório, por exemplo, que a gestão da comunicação tenha, na

estrutura burocrática da agência, a estatura de uma superintendência, que é a instância máxima que poderia ser adotada, já que responde apenas ao conselho diretor. O macroprocesso de relações com a sociedade é reconhecido no âmbito interno e amplamente divulgado nos documentos oficiais da agência, atrelado ao planejamento estratégico da Aneel. Constam recursos amplos, com possibilidades de dotações extras, oriundas de emendas parlamentares.

Percebemos que a burocracia existente (MAX WEBER, 2004) é usada como forma de poder, mas um poder exclusivo da agência, tornando-a um “lugar protegido” (CHANLAT, 2010). Não há espaço para a disseminação do interesse do cidadão.

Estratégias de relacionamento direto, por exemplo, como a constituição de conselhos de consumidores, que poderiam incentivar a participação do cidadão, recebem pouca atenção. Esse fato fica explícito na apresentação dos *sítes* dos Conselhos existentes que, embora divulgados, remetem, em sua maioria, para os portais das empresas prestadoras de serviço. Neste exemplo, a agência relega exclusivamente à iniciativa privada o relacionamento com o cidadão.

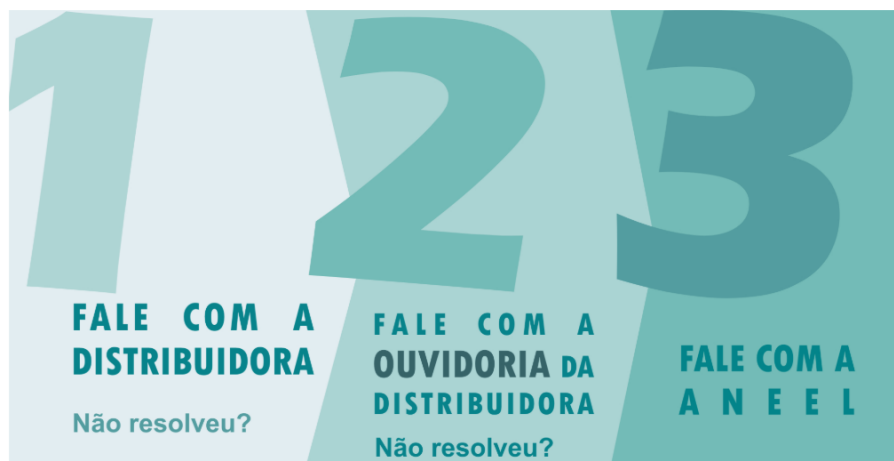
Essa premissa também fica aparente no momento em que o cidadão é incentivado a dirimir problemas primeiramente com a ouvidoria da prestadora de serviço, e somente depois a entrar em contato com a Aneel, conforme mostra o passo a passo publicado no portal da Aneel (Figura 31).

Figura 31 – Orientação da Aneel para o registro de reclamações

Registre sua reclamação

por: SMA - publicado: 27/11/2015 11:44, última modificação: 23/03/2018 15:01

Conheça a forma correta de registrar uma reclamação sobre um problema com a distribuidora de energia elétrica.



Fonte: Portal da Aneel (2019).

Ao orientar o cidadão a contatar a distribuidora em primeiro lugar, a ouvidoria da mesma em segundo, para só em um terceiro passo oferecer a possibilidade de interação com a ouvidoria da agência, a Aneel não dá espaço ao diálogo equilibrado (DUARTE, 2011) e, conseqüentemente, se exime de estabelecer vínculos com o cidadão que a procura (ZIMERMAN, 2010).

A ausência de vínculos fica mais evidente quando percebemos os números de participação nos eventos da Aneel, que são pouco significativos. De fato, durante o período de análise e em todas as frentes pesquisadas, não encontramos nenhuma evidência de que a agência tenha estabelecido efetiva interação com a sociedade. Ainda que seja responsável por mediar um insumo preeminente do cotidiano dos cidadãos, não reconhecemos a Aneel como capaz de incentivar o debate público em torno dos temas de interesse da cidadania.

6 CONSIDERAÇÕES PROVISÓRIAS

Encontramos, nas agências reguladoras brasileiras, autarquias criadas com a finalidade prioritária de mediar interesses. Essas organizações, em síntese, buscam garantir que necessidades e insumos básicos da vida em sociedade – como água, energia elétrica, infraestrutura, saúde, entre outros – sejam oferecidas de forma adequada e justa, privilegiando os interesses públicos. A partir dessa premissa, entendemos que as agências reguladoras, pelo exercício da comunicação pública e por meio de suas dimensões normativa, fática e estratégica, poderiam contribuir para o desenvolvimento de uma cidadania participativa e, para além, para a democracia brasileira.

Essa premissa deu origem às questões de pesquisa que, juntamente com as estratégias metodológicas e fundamentação teórica, nos guiaram nessa trajetória: Como se constitui a comunicação das/nas agências reguladoras brasileiras? Qual o “lugar” do diálogo entre as agências reguladoras e os cidadãos? As agências reguladoras brasileiras podem ser consideradas organizações promotoras da comunicação pública e da cidadania?

Para a primeira questão pesquisada, considerando a comunicação da/nas agências, ficou evidenciado que, apesar de terem sido criadas com a forte ênfase na mediação/comunicação, o que observamos, de fato, são movimentos ainda informacionais. Ainda que prevista nas normas das agências reguladoras, as possibilidades de participação do cidadão nas definições de políticas envolvendo os setores mediados por agências reguladoras são restritas e pouco utilizadas pela sociedade.

Para responder nossa segunda questão, que buscava o “lugar” do diálogo entre agências e cidadãos, investigamos as possíveis frentes de interação entre agência e cidadão. Percebemos que, mesmo onde poderia haver um privilegiado espaço da interação, como nas audiências públicas, há ausência de trocas. Apesar do esforço empreendido, nossa pesquisa não encontrou indícios de práticas comunicacionais que de fato alcançassem interação com a sociedade. A análise nos portais das agências nos mostrou que ao cidadão não é dada visibilidade. De principais interessados, os cidadãos passam a meros

coadjuvantes históricos das decisões das agências. Além de escassas, as “vozes da cidadania” (grifo nosso) não ganham repercussão no próprio portal das agências.

Dessa forma, as informações sobre participação ocorrem em nível superficial, não chegando a se realizar plenamente na dimensão fática. Ou seja, o cidadão pode saber quais processos de consulta pública e qual a agenda de audiências, mas sua participação não ganha reverberação, impedindo, inclusive, a própria discussão/colaboração de outros cidadãos.

Em decorrência das considerações já realizadas, chegamos a um entendimento provisório, mas bastante evidente, para nossa terceira questão de pesquisa: as agências reguladoras brasileiras podem ser consideradas organizações promotoras da comunicação pública e da cidadania? Como resposta, identificamos que as agências não figuram como instâncias promotoras da comunicação pública e da cidadania, não contribuindo, dessa forma, com o desenvolvimento da democracia, conforme a proposta de Weber (2011).

Respaldados por essas considerações, identificamos, nas estratégias comunicacionais adotadas pelas agências, uma série de intencionalidades comunicacionais, mas nenhuma efetivação de participação popular relevante. A possibilidade de uma rede de comunicação pública (WEBER, 2011), que poderia ser constituída por meio de amplos debates envolvendo as diferentes esferas da equação de relacionamento do modelo de concessão, não se realiza. Idealisticamente, a esfera representada pela agência se configuraria como modelar na promoção da mediação. Entretanto, essa prerrogativa é dificultada pela efetivação das estratégias e pelos obstáculos encontrados pelo cidadão, a maioria envolvendo tecnicismos e mantendo longe as possibilidades de interação.

Corroborar teoricamente com essa constatação a ideia desenvolvida por Gomes (2008), quando defende que a democracia depende de duas instituições para se realizar modernamente: as eleições e a esfera de debate público. Para o autor, as eleições representam o momento em que, tomados de poder político,

os cidadãos podem atribuir esse poder a novos sujeitos. Não se trata aqui das agências reguladoras federais, já que os dirigentes das mesmas são escolhidos pelo presidente da República.

Restaria o desenvolvimento das esferas argumentativas que, por sua vez, são necessárias para que o bem comum seja protegido. Para Gomes (2008), tanto mais democrática é uma sociedade quanto mais inclusiva for sua esfera pública deliberativa:

Neste sentido, é importante não só que a instância deliberativa mais geral – o parlamento – funcione com esfera pública; mas sim que, quando mais as micro redes de decisão no interior do tecido social se apoiem numa argumentação pública, mais democrática seja essa sociedade, mais enraizada seja a cultura democrática na alma dos indivíduos (GOMES, 2008, p. 129).

Valendo-se de uma sumarização elaborada por Bucy e Gregson (2000), Gomes apresenta o que chama de “requisitos básicos de participação democrática” (GOMES, 2008, p. 294). Resumidamente, o primeiro requisito dá conta de um volume de conhecimento político suficiente para tornar o cidadão capaz de compreender o jogo político. O segundo item diz respeito à possibilidade de os cidadãos participarem de debates públicos em que fossem capazes de desenvolver posições argumentativas. O terceiro trata de meios de participação em instituições democráticas ou grupos organizados, com ativismo participativo em eventos políticos. O quarto e último requisito aborda a possibilidade de comunicação da esfera civil com representantes, dos quais pudessem “cobrar explicações e prestações de conta” (GOMES, 2008, p. 294).

As agências reguladoras, com possíveis casos de exceção, não abarcam nenhum desses requisitos. Nem mesmo a busca por informações claras e objetivas se faz presente na realidade das agências, cujo processo informativo, na maioria das iniciativas, é permeado de tecnicismo, impedindo o entendimento e a interação do cidadão não-especialista. A importância do conhecimento de qualidade é reforçada por Fishkin (2015), ao nos alertar que

se o povo não for atento, será fácil persuadi-lo e destacar pontos específicos. Se não for bem informado, ele poderá ser manipulado até mesmo se for altamente engajado ou envolvido por uma questão específica. Nesse caso, ele pode ser enganado

com informações errôneas ou ser manipulado para focar em apenas um aspecto da questão (FISHKIN, 2015, p. 18).

Enfim, a centralidade do processo de comunicação gerado pelas agências reguladoras não se aproxima da realidade do cidadão brasileiro. A comunicação nessas/dessas organizações, portanto, torna-se meramente instrumental.

No âmbito das redes sociais, há uma forte atuação das agências na disseminação de informações. Todavia, essa condição não garante a participação, tampouco a compreensão do que está sendo tratado. Para Maia (2008), as redes eletrônicas ainda dependem da democratização do acesso para que possibilitem ampliar a participação democrática. E, para além da democratização do acesso, a autora pondera que nada garante que o cidadão irá se interessar por questões políticas simplesmente por ter acesso a elas. Dessa forma,

Ao invés disso, estudos recentes têm mostrado que os principais obstáculos para a realização da política deliberativa, a qual pressupõe uma resolução discursiva de problemas afetando o interesse comum, advém geralmente de uma forma de apatia política, e não de empecilhos à liberdade de expressão ou de comunicação (MAIA, 2008, p. 285).

É o que percebemos nos espaços comunicacionais disponibilizados pelas agências reguladoras, em especial na agência a qual analisamos com mais detalhamento, a Aneel. A relevância da comunicação relacional para o processo de construção do conhecimento e da participação qualificada da sociedade no debate público não se concretiza nas dimensões meramente informativas disponibilizadas pelas agências. Se comunicação se dá pela relação, por meio do discurso⁵⁹, a partir de argumentos racionais, as agências não se configuram em “lugar” (AUGÉ, 1994) onde essa realidade se concretize. Os sujeitos orientam seus comportamentos para o entendimento público e é o debate que pode aproximar os seres. Para Weber (2017), o interesse público pode ser

⁵⁹ Como conceito de discurso, assumimos aquele desenvolvido por Bakhtin (1986): constituído de um processo social compartilhado, necessário à vida em sociedade, à coletividade. Para o autor, não temos acesso direto à realidade, já que nossa vinculação com ela é sempre mediada pela linguagem.

relevante para a democracia ou reduzido a interesses menores. Conforme a autora,

[...] a delimitação do interesse público reside na persistência com que as histórias e as democracias o mantêm como a única alternativa capaz de justificar uma ação do Estado republicano dirigida ao futuro, com todos e para todos (WEBER, 2017, p. 33).

Ressaltamos, assim, a necessidade de desenvolvimento das estratégias comunicacionais das agências no sentido de estabelecer trocas e incentivar a participação cidadã. Como ideal, uma comunicação relacional, baseada no diálogo, em que a centralidade do processo esteja de fato no cidadão. Com mais protagonismo, a sociedade obteria relevo na equação de relacionamento, tendendo a ser cada vez mais atuante e participativa. Neste ponto, atentamos, trata-se de como a comunicação pública pode colaborar nesse processo. Esperamos que esse possa ser um caminho a ser adotado no futuro e que, de alguma forma, essa pesquisa contribua como ponto de partida para novos estudos sobre as possibilidades de aprimoramento da participação pública nas decisões das agências reguladoras brasileiras.

Faz-se relevante lembrar, por fim, que o caminho da pesquisa se revelou mais significativo do que o próprio lugar onde pretensamente chegamos. A trajetória percorrida para as descobertas que até aqui apresentamos, são fruto de nossas escolhas e de nossa caminhada

REFERÊNCIAS

AMORIM, Lidiane Ramirez de. **Em busca de uma cartografia dos (não/entre) lugares da comunicação em multinacionais**. 2015. 258 p. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Faculdade de Comunicação Social, Pontifícia Universidade Católica do RS, Porto Alegre, 2015.

AUGÉ, Marc. **Não-lugares**. Introdução a uma antropologia da supermodernidade. Campinas, São Paulo: Papyrus, 1994.

BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e Filosofia da Linguagem**. Tradução de Michel Lahud e Yara F. Vieira. São Paulo: Editora Hucitec, 1986.

BALDISSERA, Rudimar. **Imagem-conceito**: anterior à comunicação, um lugar de significação. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Faculdade de Comunicação Social, PUCRS, Porto Alegre, Brasil: 2004.

BALDISSERA, Rudimar. A teoria da complexidade e novas perspectivas para os estudos de comunicação organizacional. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). **Comunicação Organizacional** – Histórico, fundamentos e processos. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARROS FILHO, Clóvis de; POMPEU, Júlio Cezar. C. Comunicação Pública na Pós-Modernidade. In: BARROS FILHO, Clóvis de (Org.). **Ética e Comunicação Organizacional**. São Paulo: Paulus: 2007.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida líquida**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

BOHN, David. **Diálogo**: comunicação e redes de convivência. São Paulo: Palas Athena, 2005.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Lisboa: Bertrand Brasil, 1989.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública**: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BUCY, Erik.; GREGSON, Kimberly. Media participation: a legitimizing mechanism of mass democracy. **New Media & Society**, v. 3, n. 3, p. 357-380, 2000.

CANCLINI, Néstor García. **Consumidores e Cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

CARNIELLI, Fiorenza Zandonade. **A cidadania e a sua instituição**: estudo de comunicação pública sobre a Defensoria do Rio Grande do Sul. 2016. 148 p.

Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

CARNIELLI, Fiorenza Zandonade. Instituições e Interesse Público: os processos de comunicação pública como estratégia instituinte. **Organicom**, ano 14, n. 26, 2017.

CARRIERI, Alexandre de Pádua; SILVA, Alfredo Rodrigues Leite da. **O entendimento das organizações como culturas: uma alternativa teórico-metodológica**. In: Faces da cultura e da comunicação organizacional. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2010.

CERTEAU, Michel de. **A Invenção do Cotidiano**: 1. Artes de fazer. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2017.

CHANLAT, Jean-François. **Gestão empresarial: uma perspectiva antropológica**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

CURVELLO, João José. A perspectiva sistêmico-comunicacional das organizações e sua importância para os estudos da comunicação organizacional. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). **Comunicação Organizacional – Histórico, fundamentos e processos**. São Paulo: Saraiva, 2009.

DUARTE, Márcia Yukiko Matsuuchi. Comunicação e cidadania. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. 1. ed. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011.

ENRIQUEZ, Eugène. O homem do século XXI: sujeito autônomo ou indivíduo descartável. **RAE-eletrônica**, v. 5, n. 1, 2006.

ESTEVEZ, João Pissarra. **Sociologia da Comunicação**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

ETZIONI, Amitai. **Análise Comparativa de Organizações Complexas**. Rio de Janeiro, Zahar Editores: 1974.

ETZIONI, Amitai. **Organizações Modernas**. 8. ed. São Paulo: Editora Atlas: 1989.

FISHKIN, James S. **Quando o povo fala: democracia deliberativa & consulta pública**. Curitiba: Instituto Atuação, 2015.

FREITAS, Maria Ester. A questão do imaginário e a fronteira entre a cultura organizacional e a psicanálise. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; FREITAS, Maria Ester de (Orgs.). **Vida Psíquica e organização**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000.

GEERTZ, Clifford. Uma descrição densa: Por uma Teoria Interpretativa da Cultura. O impacto do conceito de cultura sobre o Conceito de Homem. In: GEERTZ, Clifford (Org.). **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

GODOI JUNIOR, José Vicente. **Agências Reguladoras**: Características, atividades e força normativa. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Marília, São Paulo, 2008.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. Agências reguladoras: a metamorfose do Estado e da democracia (uma reflexão de Direito Constitucional e comparado). **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, ano 13, n. 50, ano 13, 2005.

GOMES, Wilson. Esfera pública política e comunicação em Mudança Estrutural da Esfera Pública de Jurgen Habermas. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C.M (Orgs.). **Comunicação e democracia**: problemas & perspectivas. São Paulo: Paulos, 2008.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na Pós-Modernidade**. Trad. Tomaz Tadeu da Silva e Guaracira Lopes Louro. 6. ed. Rio De Janeiro: DP&A, 2001.

HOHLFELDT, Antônio. Comunicação pública: os diferentes sentidos do interesse público. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). **Comunicação pública**, sociedade e cidadania. 1. ed. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011.

IASBECK, Luiz Carlos Assis. Ouvidoria é Comunicação. **Organicom**, ECA/USP, v. 12, p. 15-23, 2010.

IASBECK, Luiz Carlos Assis. **Ouvidoria**: Mídia Organizacional. Porto Alegre: Sulina, 2012.

KRAUSE, Eduardo Battaglia. As Agências de Regulação no Brasil – conceito, legislação e prática no Brasil. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.

KRAUSE, Eduardo Battaglia. Agências Reguladoras no Cenário Brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

LEMOS, Rafael Diogo D.; XAVIER, Yanko Marcius de Alencar. Participação Popular e Eficiência nas Agências Reguladoras: Fundamentos, Limites e Conflitos no Âmbito do Direito Positivo. **Revista Constituição e Garantia de Direitos**, v. 1, ano 4, p. 9, 2010.

LILLA, Mark. **O progressista de ontem e o do amanhã** – desafios da democracia liberal no mundo pós-políticas identitárias. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

LIMA, Fábila. Possíveis contribuições do Paradigma Relacional para o Estudo da Comunicação no Contexto Organizacional. In: OLIVEIRA, Ivone de Lourdes de; SOARES, Ana Thereza Nogueira (Orgs.). **Interfaces e tendências da comunicação no contexto das organizações**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2008.

LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo. *Advocacy*: uma estratégia de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. 1. ed. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011.

MAFFESOLI, Michel e STROHL, Hélène. **O conformismo dos intelectuais**. Porto Alegre: Sulina, 2015.

MAIA, Roseley C.M. Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximação às condições da deliberação. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C.M. (Orgs.). **Comunicação e democracia: problemas & perspectivas**. São Paulo: Paulos, 2008.

MARCHIORI, Marlene. A Relação Comunicação - Organização: Uma Reflexão sobre seus Processos e Práticas. In: Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas - Abrapcorp, 3, 2009, São Paulo, SP. **Anais...** São Paulo: Abrapcorp, 2009. Disponível em: <http://www.abrapcorp.org.br/anais2009>. Acesso em: 31 jan. 2019.

MARCONDES FILHO, Ciro. **Para entender a comunicação**: Contatos antecipados com a Nova Teoria. São Paulo: Paulus, 2008.

MASTRANGELO, Claudio. **Agências Reguladoras e Participação Popular**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

MATOS, Heloiza. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. 1. ed. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011.

MATOS, Heloiza. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública**: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MATOS, Heloiza. **Pesquisas em Comunicação Pública e Política**: vertentes teóricas e metodológicas. São Paulo: ECA/USP, 2016.

MATOS, Heloiza. **Capital Social e Comunicação**. São Paulo: Summus, 2009.

MORAIS, Carlos Blanco de. *As Autoridades Administrativas Independentes na Ordem Jurídica Portuguesa*. Lisboa: ROA, 2001.

MOREIRA, Egon Bockmann. Os limites à competência normativa das agências reguladoras. ARAGÃO, Alexandre Santos de (Org.). *O poder normativo das agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MORIN, Edgar. **O método 1. A natureza da Natureza**. 3.ed. Portugal: Publicações Europa-América Lda., 1997.

MUMBY, Dennis R. Cultura, organização e poder. In: MARCHIORI, Marlene (Org.) **Perspectivas metateóricas da cultura e da comunicação**. Rio de Janeiro: Editora Senac, 2013.

NASCENTES, Antenor. **Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: F. Alves: 1952.

NOVELLI, Ana Lucia Romero. As sondagens de opinião como mecanismo de participação da sociedade. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. 1. ed. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011.

OLIVERA, Ivone de Lourdes de e PAULA, Carine F. Caetano de. Comunicação no contexto das organizações: produtora ou ordenadora de sentidos? In: OLIVEIRA, Ivone de Lourdes de; SOARES, Ana Thereza Nogueira (Orgs.). **Interfaces e tendências da comunicação no contexto das organizações**. São Caetano do Sul: São Paulo, 2008.

OLIVEIRA, Rosângela Florczak. **Dimensões possíveis para o diálogo na comunicação estratégica - Tecituras e reLigações entre o relatório de sustentabilidade e as mídias sociais da Vale**. 2006. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Faculdade de Comunicação Social, Pontifícia Universidade Católica do RS, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/>. Acesso 13 de set. 2018.

PINTO, Geraldo Augusto. **A organização do trabalho no século 20: taylorismo, fordismo e toyotismo**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

PINTO, Júlio, Comunicação organizacional ou comunicação no contexto das organizações? In: OLIVEIRA, Ivone de Lourdes de; SOARES, Ana Thereza Nogueira (Orgs.). **Interfaces e tendências da comunicação no contexto das organizações**. São Caetano do Sul: São Paulo, 2008.

PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 61. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>.

PORTAL BRASIL. **Agências Reguladoras**. 2009. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/agencias-reguladoras>. Acesso em: 02 out. 2017.

RUÃO, Teresa; KUNSCH, Margarida. A Comunicação Organizacional e Estratégica: Nota Introdutória. **Comunicação e Sociedade**, v. 26, p. 7-13, 2014. DOI: [http://dx.doi.org/10.17231/comsoc.26\(2014\).2021](http://dx.doi.org/10.17231/comsoc.26(2014).2021).

SANTAELLA, Lucia. Há como escamotear as questões do método? **Organicom**, ECA/USP, n. 25, p. 51-68, 2016.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo: Nobel, 1993.

SCROFERNEKER, Cleusa Maria Andrade. **O diálogo possível: comunicação organizacional e paradigma da complexidade**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

SCROFERNEKER, Cleusa Maria Andrade; Ramirez de AMORIM, Lidiane; Florczak de OLIVEIRA, Rosângela. Diálogo e vínculo – Contribuições para a lugarização de perspectivas complexas nas organizações. **Revista Famecos**, v. 23, n. 3, set.-dez. 2016.

SIX, Jean-François. **Dinâmica da mediação**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 2001.

SODRÉ, Muniz. **As estratégias sensíveis**. Afeto, mídia e política. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

SOUZA, Gisela Maria Santos Ferreira de. **Comunicação organizacional digital: dimensões de análise da produção científica**. 2016. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Faculdade de Comunicação Social, Pontifícia Universidade Católica do RS, Porto Alegre, 2016.

SROUR, Robert Henry. Poder, **Cultura e Ética nas Organizações**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2012.

THOMPSON, John B. **Ideologia e Cultura Moderna: teoria social na era dos meios de comunicação de massa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e Ideologia**. São Paulo: Ática, 1974.

WEBER, Maria Helena. Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. 1. ed. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011.

WEBER, Maria Helena. Nas redes de comunicação pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade. In: WEBER, Maria Helena; COELHO, Marja Pfeifer; LOCATELLI, Carlos (Orgs.). **Comunicação pública e política – pesquisa e prática**. Florianópolis: Insular, 2017.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. v. 2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 2004.

ZIMERMAN, David E. **Os quatro vínculos**: amor, ódio, conhecimento, reconhecimento na psicanálise e em nossas vidas. Porto Alegre: Artmed, 2010.