

Avaliação do Programa de Fortalecimento da Proteção do Consumidor de Serviços Públicos

(ATN / MH 6375-BR)

**Idec - Instituto Brasileiro de Defesa do
Consumidor**

Lúcia Peixoto Calil
Lurdes Grzybowski
Consultoras

São Paulo, maio de 2003

ANEXO 1/3 - DOCUMENTO: IDEC 139/2003

CLASSIFICACAO: PO-ATN/MH-6375-BR-GS CONSULTORIA

ASSUNTO: RELATORIO FINAL DE AVALIACAO EXTERNA DO PROGRAMA DE APOIO AO
FORTALECIMENTO DA PROTECAO DO CONSUMIDOR NO SET. SERV. PUB.
AVALIACAO DO PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DA PROTECAO DO CON-
SUMIDOR DE SERVICOS PUBLICOS

LOCALIZACAO: CAIXA 4988

Sumário

APRESENTAÇÃO	04
I – RECONSTITUIÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA.....	06
1 – Antecedentes.....	06
2 – A constituição das condições internas.....	08
2.1 – A organização da Equipe de Coordenação do Programa (ECP).....	08
2.2 – Levantamento e sistematização dos marcos regulatórios dos serviços públicos no Brasil.....	08
3 – A capacitação de entidades de consumidores.....	09
3.1 – Visitas técnicas à Europa e Estados Unidos.....	09
3.2 – Workshop e seminários temáticos.....	11
3.2.1 – Workshop “Serviços públicos privatizados e os consumidores”.....	11
3.2.2 – Seminários setoriais de energia elétrica, telefonia e saneamento.....	12
3.2.3 – Repercussões do workshop e dos seminários temáticos.....	13
4 – Campanhas públicas de informação.....	15
4.1 – Produção de materiais para a mídia.....	15
4.2 – Produção de artigos para a revista Consumidor SA.....	16
4.3 – Produção de materiais educativos.....	17
4.4 – Reformulação do site.....	18
4.5 – Campanha nas escolas.....	18
5 – Ações de monitoramento.....	20
6 – Ações de representação.....	24
II – RESULTADOS E IMPACTOS DO PROGRAMA.....	26
1 – Impactos em relação ao objetivo geral.....	26
<u>Impacto geral esperado 1:</u> Estratégias e ações de monitoramento de serviços públicos e de representação ativa dos consumidores desses serviços são realizadas no âmbito federal e nos estados do Rio de Janeiro de São Paulo pelo Idec e, no estado do Paraná, pela ADOC.....	26
<u>Impacto geral esperado 2:</u> Agências reguladoras, empresas concessionárias, judiciário, políticos e legisladores incorporam demandas dos consumidores.....	28
2 – Resultados e impactos em relação aos objetivos específicos.....	32
2.1 – Objetivos específicos I/ II.....	32
<u>Resultado esperado I/II-1:</u> Equipe do Idec está capacitada para identificar as relações causais explicativas do problema (legais, econômicas, governamentais), para antecipar futuros problemas e para estabelecer linhas e estratégias de ação.....	32
<u>Resultado esperado I/II-2:</u> Credibilidade do Idec como interlocutor dos consumidores é legitimada por governos, agências reguladoras e outras associações / entidades de consumidores.....	35
<u>Resultado esperado I/II-3:</u> Capacidade técnica no tema está instalada no Idec....	37

<u>Resultado esperado I/II-4: Rede de relacionamento e articulação do Idec com outros atores da sociedade (agências reguladoras, associações e entidades de consumidores, outras instituições) está consolidada.....</u>	39
<u>Impacto esperado I/II-6: Ampliada a abertura das agências reguladoras para a participação e interação com o consumidor.....</u>	42
<u>Impacto esperado I/II-8: Ampliada a capacidade do Idec de mobilizar apoios externos para sua atuação na área de serviços públicos.....</u>	42
2.2 – Objetivo específico III.....	45
<u>Resultado esperado III-1: Ações do Idec produzem efeito multiplicador em outras entidades de defesa dos consumidores.....</u>	45
<u>Impacto esperado III-2: Ampliadas a articulação e as interações entre os diversos atores, para ampliar a presença e qualificar a ação das entidades locais na defesa dos interesses dos consumidores de serviços públicos.....</u>	47
2.3 – Objetivo específico IV	51
<u>Resultado IV-1: Informações para a educação do consumidor foram disseminadas.....</u>	51
<u>Resultado IV-2: Professores e agentes multiplicadores estão capacitados no tema direitos do consumidor de serviços públicos.....</u>	56
<u>Resultado esperado IV-3: Práticas pedagógicas relacionadas com o tema direito do consumidor e uso responsável dos serviços públicos estão incorporadas nas escolas e agentes sociais (associações, sindicatos, etc.).....</u>	57
<u>Resultado esperado IV-4: Sociedade está mais informada sobre o tema.....</u>	59
<u>Impacto esperado IV-5: Consumidores mudam sua atitude em relação a seus direitos no âmbito dos serviços públicos.....</u>	60
 III – RECOMENDAÇÕES PARA A AÇÃO FUTURA DE PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....	62
Explicitando o papel do Idec no fortalecimento das entidades de defesa do consumidor.....	63
Revisando as estratégias de representação dos consumidores junto às agências reguladoras.....	65
Aproveitando o potencial das campanhas educativas de 1º e 2º grau.....	66
 Anexo 1 – Entrevistas realizadas.....	68
Anexo 2 – Consultas e audiências públicas das quais o Idec participou, procedimentos administrativos e outros documentos encaminhados.....	70
Anexo 3 – Presença de órgãos governamentais e de empresas públicas e privadas nos eventos promovidos pelo Idec.....	72
Anexo 4 – Composição dos participantes do workshop e dos seminários temáticos, segundo origem e tipo de organização.....	73
Anexo 5 – Bibliografia e documentos consultados.....	76

Avaliação do Programa de Fortalecimento da Proteção do Consumidor de Serviços Públicos

**Idec - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
(ATN / MH 6375-BR)**

APRESENTAÇÃO

Este documento consubstancia os resultados e as análises desenvolvidas para a Avaliação do Programa de Fortalecimento da Proteção do Consumidor do Setor de Serviços Públicos (Programa), implementado pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – Idec, no âmbito do convênio ATN / MH 6375-BR, firmado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, em fevereiro de 1999.

De acordo com a proposta submetida à apreciação do Idec e do BID, a avaliação¹ do Programa orientou-se para a verificação dos objetivos estabelecidos e dos impactos gerados nos seguintes âmbitos:

- fortalecimento da capacidade técnica do Idec de representar o interesse do consumidor de serviços públicos privatizados de saneamento, eletricidade e telefonia;
- domínio cognitivo da especificidade do setor no que se refere aos seus marcos regulatórios e procedimentos administrativos e aos direitos do consumidor;
- incorporação da temática relacionada ao setor na pauta regular de atuação do Instituto;
- capacidade institucional de capacitar outras organizações de defesa do consumidor no monitoramento da qualidade de prestação dos serviços públicos assinalados;
- capacidade institucional de contribuir para a educação da sociedade em relação aos direitos do consumidor de serviços públicos, consumo sustentável e uso racional desses serviços.

¹ Sal da Terra – Consultoria em Desenvolvimento Social SC Ltda. - Programa de Fortalecimento da Proteção ao Consumidor no Setor de Serviços Públicos / IDEC (Projeto BID – ATN/MH 6375-BR) - Informações Gerais e Proposta Técnica.

A estratégia metodológica adotada para o levantamento de dados apoiou-se na definição prévia e conjunta com a equipe institucional dos indicadores da avaliação (segunda etapa do processo), orientando o levantamento e a análise das informações; e na leitura da documentação disponível e das publicações produzidas, na coleta de dados nos arquivos do Idec, na realização de entrevistas presenciais com os membros da equipe institucional e com representantes das agências reguladoras, em entrevistas telefônicas com professores das escolas de primeiro e de segundo grau dos estados do Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo e eletrônicas com dirigentes de outras entidades brasileiras de defesa do consumidor participantes das atividades do Programa.

Ao todo, foram realizadas 34 entrevistas, todas elas apoiadas em roteiros semi estruturados e/ou estruturados (anexo 1). As respostas obtidas foram tabuladas e/ou sistematizadas, conforme o caso, apoiando a análise dos resultados e impactos.

A realização das atividades da avaliação seguiu a seguinte cronologia:

- Dezembro de 2002:
 - reunião preparatória com os membros da equipe institucional e coordenadora executiva; entrevistas presenciais com membros da equipe do Idec; entrevistas telefônicas com professores; preparação, realização e registro da oficina para a definição de indicadores da avaliação; coleta de dados / documentos do arquivo do Idec; preparação e envio do roteiro estruturado para entrevista eletrônica com outras entidades de defesa do consumidor.
- Janeiro de 2003:
 - entrevistas presenciais com representantes das agências reguladoras; leitura de documentos e publicações, sistematização e análise de dados e entrevistas.
- Fevereiro a abril de 2003:
 - levantamento de dados complementares; redação da primeira versão do relatório de avaliação; seminário interno para a discussão do relatório; redação da versão final e do sumário executivo e revisão crítica do sistema de indicadores adotado.

Este relatório está estruturado em três grandes capítulos e cinco anexos. No primeiro capítulo resgata-se o processo de implementação do Programa, a partir da descrição das principais ações realizadas em seus quatro componentes; no segundo, desenvolve-se a avaliação, tomando os indicadores de resultados e impactos estabelecidos como referência analítica; no terceiro, alinham-se algumas dimensões extraídas da avaliação, com o propósito de contextualizar recomendações que, espera-se, possam subsidiar a formulação de estratégias de ação futura no campo dos serviços públicos. Os anexos apresentam a relação das pessoas entrevistadas, a bibliografia e a documentação institucional consultadas e quadros detalhando informações sistematizadas.

As consultoras registram os agradecimentos a toda a equipe do Idec pela incansável presteza no atendimento dos pedidos de dados e informações e pela transparência e disponibilidade sempre demonstradas nas entrevistas e contatos realizados.

I RECONSTITUIÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

1 ANTECEDENTES

No Idec, a temática da defesa dos consumidores de serviços públicos antecede em alguns anos o início do Programa. De fato, antes mesmo do início do processo de privatização de serviços públicos, ações pontuais neste campo já eram desenvolvidas mas, segundo depoimento de membros da equipe, restringindo-se quase que inteiramente ao atendimento de demandas dos associados.

O acercamento a esta temática foi, portanto, progressivo e, de certa forma, induzido pela aceleração do processo de privatizações na segunda metade da década de 90, inicialmente com a venda em leilão da Light, concessionária de energia elétrica no Rio de Janeiro e, dois anos depois, com a venda das empresas estaduais de telefonia. Por aquela ocasião, o Idec já havia começado a perceber que o processo de privatização trazia mudanças muito significativas na prestação de serviços essenciais, quer seja em relação à qualidade, ao custo para os usuários ou, ainda em relação à ampliação da cobertura de atendimento. Mas foi a partir de uma iniciativa do escritório latino-americano da Consumers International Association (entidade internacional à qual o Idec é associado) que o tema começou a ganhar corpo no interior da instituição.

Em 1997, o Idec foi convidado a se integrar ao grupo de organizações civis de vários países latino-americanos que estava participando do CONSUPAL - Programa Consumidores e Serviços de Utilidade Pública na América Latina, um programa de acompanhamento de serviços públicos, liderado pela Consumers International Association. Os primeiros levantamentos da realidade brasileira confirmaram as apreensões do Idec em relação aos impactos da privatização e motivaram-no a iniciar um programa estruturado de ações neste setor.

A oportunidade se concretizou com o apoio do BID que, então, demonstrava especial interesse em promover maior equilíbrio entre os agentes envolvidos nas privatizações: o governo, as empresas privadas e os consumidores. Segundo consta, o Programa de Fortalecimento da Proteção ao Consumidor do Setor de Serviços Públicos foi o primeiro projeto desta natureza a ser apoiado pelo BID; e para isso pesaram positivamente o acúmulo de experiência que o Idec apresentava, sua independência institucional e a respeitabilidade que desfrutava no cenário das organizações civis brasileiras desta área temática.

Concebido com o propósito geral de *"ampliar a participação dos consumidores no processo de privatização dos serviços de utilidade pública, como água, eletricidade e telecomunicações, bem como no monitoramento e controle da prestação desses serviços básicos"*², o Programa, iniciado em fevereiro de 1999, estabeleceu os seguintes objetivos específicos:

² ATN / MH 6375-BR. Anexo A. Programa de Apoio ao Fortalecimento da Proteção do Consumidor no Setor dos Serviços Públicos.

1. fortalecer a capacidade técnica do Idec;
2. fortalecer a participação das associações de consumidores na definição das políticas setoriais que levarão ao desenvolvimento de quadros normativos e entidades fiscalizadoras justas, transparentes e efetivas;
3. apoiar e treinar associações de consumidores em São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná para que participem do monitoramento dos serviços de utilidade pública básicos, como sejam água, eletricidade e telecomunicações, além de estender o treinamento a outros Estados;
4. promover a educação dos consumidores no tocante a seus direitos, consumo sustentável e utilização racional desses serviços³.

Quatro componentes foram definidos para viabilizar o alcance destes objetivos:

- a. a avaliação do quadro normativo dos serviços públicos essenciais;
- b. a preparação e a implementação dos planos de ação;
- c. a execução de um programa de treinamento da equipe interna e de outras entidades brasileiras de defesa dos consumidores; e
- d. a implementação de uma campanha de informação pública⁴.

Entre as metas definidas, constavam:

- a. a realização de um workshop amplo para a discussão do relatório elaborado sobre os marcos regulatórios e para colher subsídios à formulação dos planos de ação;
- b. a realização de quatro eventos públicos sobre temas relacionados com a privatização dos serviços essenciais e seus impactos em termos de qualidade, cobertura de atendimento, tarifas e controle social;
- c. o treinamento de entidades de consumidores dos três estados e de cerca de 15 organizações de outros 11 estados para atuarem na representação dos consumidores;
- d. a realização de visitas técnicas a entidades de consumidores norte-americanas e européias, visando à capacitação da equipe interna em monitoramento dos serviços públicos;
- e. a implementação de uma campanha pública de educação sobre direitos do consumidor e uso racional dos serviços essenciais, incluindo: a produção de programas educativos na rádio e na televisão; a publicação de matérias concernentes ao tema em 12 edições da revista Consumidor SA, a produção de materiais informativos e educativos, a criação de site temático na Internet, e ações de mobilização de aproximadamente 140 escolas de primeiro e segundo graus nos estados do Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo, envolvendo cerca de 137 mil alunos⁵.

³ Idem, nota anterior.

⁴ Id., ibidem.

⁵ Depoimentos da equipe coordenadora do Programa informa que estes números basearam-se em estimativas preliminares sobre a dimensão das escolas públicas de primeiro e segundo grau nos três estados.

Previsto para ser implementado em três anos, o Programa previa, ainda, a captação de recursos adicionais e o aporte de contrapartida institucional para a viabilização das visitas técnicas.

Os próximos tópicos descrevem as principais etapas de implementação do Programa.

2 CONSTITUIÇÃO DAS CONDIÇÕES INTERNAS

2.1 - A organização da Equipe de Coordenação do Programa (ECP)

Considerando que, até o início do Programa, as ações relacionadas com serviços públicos eram tópicas e esporádicas, o primeiro passo foi a constituição da equipe. A partir do recrutamento de profissionais com algum nível de colaboração nas ações regulares, foi constituída a equipe de coordenação do Programa (ECP), composta de quatro membros.

Uma característica desta equipe foi o fato de estar distribuída em dois dos três escritórios mantidos pelo Idec – São Paulo e Rio de Janeiro⁶ - e na sede de uma organização parceira localizada em Curitiba (a Associação de Defesa e Orientação ao Cidadão – ADOC), cobrindo, portanto, os três estados alvos do Programa.

A composição da equipe também se preocupou com o perfil profissional requerido para a natureza das ações previstas; e, por esta razão, duas advogadas – uma das quais na função de coordenação – foram integradas. Além destes, quatro consultores nacionais e quatro estrangeiros aportaram contribuições técnicas específicas nas fases iniciais do Programa, e cerca de 80 profissionais de diferentes áreas e instituições contribuíram para a discussão do tema no workshop e nos seminários realizados.

2.2 – Levantamento e sistematização dos marcos regulatórios dos serviços públicos no Brasil

Prevista como a primeira etapa de implementação do Programa, as atividades desenvolvidas incluíram amplo e detalhado levantamento do conjunto de normas que passaram a regular a prestação dos serviços públicos e a atuação de agências reguladoras. Estas atividades demandaram aproximadamente 12 meses e geraram um extenso relatório, posteriormente editado e transformado no livro “A proteção do consumidor de serviços públicos”. As principais conclusões foram apresentadas e debatidas no workshop “Serviços públicos privatizados e os consumidores”, realizado em fevereiro de 2000.

As análises feitas nesta etapa configuraram os alicerces a partir dos quais o Idec começou a erigir – de fato – a atuação no tema serviços públicos. O detalhado conhecimento da legislação referente deu-lhe respaldo técnico para as primeiras atividades de representação e para a propositura das primeiras contestações, inclusive judiciais, contra aquelas empresas que não cumpriam as metas estabelecidas nos contratos de concessão.

⁶ Além destes, há um terceiro escritório em Brasília.

3 CAPACITAÇÃO DE ENTIDADES DE CONSUMIDORES

Na formulação original do Programa, este componente assumia perspectiva estratégica, na medida em que visava à criação de massa crítica qualificada para representar o interesse do consumidor de serviços públicos.

Neste sentido, propunha-se a capacitação das equipes dos três estados no monitoramento da prestação dos serviços públicos de água, energia elétrica e telefonia e a ampliar o potencial de outras 15 organizações de até 11 estados de influenciar a formulação de políticas públicas, em especial, nos aspectos relacionados com a definição de quadros normativos e com a constituição de organismos fiscalizadores justos, transparentes e efetivos.

As atividades previstas nesta linha de ação do Programa incluíam:

- uma ampla agenda de visitas técnicas a entidades de fiscalização e de consumidores em países europeus e norte-americanos;
- a realização de uma série de eventos públicos para apresentar e debater aspectos diversos relacionados com a prestação, a regulação e o controle social de serviços públicos privatizados.

O resgate das atividades realizadas neste componente mostra a seguinte cronologia:

Quadro 1

Cronologia das
atividades de
capacitação

Ano	Atividade
2000	Workshop “Serviços públicos privatizados e os consumidores” (21-23 de fevereiro)
	Visita técnica à Inglaterra, França, Bélgica e Portugal (20 outubro a 03 de novembro)
	Seminário “Energia Elétrica: Privatização, Regulação Econômica e seus Impactos para os Consumidores” (08-09 de março)
2001	Seminário “Telefonia: Privatização, Regulação e seus Impactos para o Consumidor” (28-29 de março)
	Seminário “Saneamento: Regulação e os Impactos para o Consumidor” (09-10 de abril)
2002	Visita técnica aos Estados Unidos (03-08 de março)

3.1 – Visitas técnicas à Europa e Estados Unidos

O propósito geral das visitas técnicas era qualificar a equipe do Idec, a partir do conhecimento das experiências de outros países.

As primeiras visitas foram realizadas em quatro países europeus - Inglaterra, França, Portugal e Bélgica -, escolhidos pelo fato de terem iniciado há mais tempo processos de privatização dos serviços públicos (em alguns casos – como na Inglaterra, ocorrido no início dos anos 80) e pela circunstância de algumas das empresas concessionárias destes serviços no Brasil terem origem naquele continente.

O objetivo central destas visitas voltava-se para o conhecimento dos resultados dos processos de privatização e das condições de prestação dos serviços de energia elétrica, telefonia e saneamento urbano, além dos mecanismos de regulação e de participação dos consumidores então adotados. Posteriormente, uma nova rodada de visitas foi feita nos Estados Unidos mas, neste caso, o foco de interesse recaiu sobre o funcionamento das instituições de regulação e defesa do consumidor.

Para viabilizar a realização das visitas, o Idec mobilizou apoio financeiro e técnico de diferentes instituições nacionais e internacionais. Para a primeira etapa do treinamento, obteve apoio do British Council e da Fundação Ford; para as visitas aos Estados Unidos, contou com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, no âmbito dos projetos de “Monitoramento da qualidade e preço dos serviços públicos privatizados”. A identificação de instituições locais, a facilitação de contatos e o agendamento dos encontros foi assessorado na Europa pela University of Sussex / UK e pelos consultores internacionais Robin Simpson, Steve Thomas e Gonçalo Moita; e, nos Estados Unidos, pela Consumers Union – a maior entidade norte-americana de defesa do consumidor -, com a participação especial de Janee Briesemeister, do escritório de Austin-Texas.

A visita aos países europeus teve duração de 14 dias e, aos Estados Unidos, oito dias, durante os quais foram feitos contatos com cerca de 30 organizações diferentes: cinco, em Londres; quatro, em Bruxelas; seis, em Portugal; quatro em Paris e sete, nos Estados Unidos⁷.

De acordo com os registros elaborados⁸, os principais ganhos das visitas podem ser assim resumidos:

- Aquisição de conhecimento sobre as estruturas de controle social e suas formas de organização e funcionamento; as práticas empreendidas pelos organismos reguladores e pelas entidades de defesa do consumidor para acompanhar, fiscalizar e influenciar o estabelecimento de políticas de universalização, tarifas e qualidade dos serviços.

⁷ As instituições visitadas são: em Londres, Consumers' Association, Department of Trade and Industry, OFTEL -Office of Telecommunications, OFGEM - Office of Gas and Electricity Markets, National Consumer Council; em Bruxelas, European Commission - Sinergy Program - General Directorate for Transports and Energy - Unit of Security of Supply, Commission Européenne, Consumers Affairs Directorate, BEUC - The European Consumers' Organization, Union at Works in Utilities - European Federation; IRAR - Instituto Regulador de Águas e Resíduos, Sindicato Nacional da Energia, ICP - Instituto das Comunicações de Portugal, EPAL - Empresa Portuguesa das Águas Livres S/A, DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor, DECO PROTESTE; em Paris, L'Institut National de la Consommation, Electricité de France, CGT - Generale des Eaux / Vivendi, Famille Rurale; e, nos Estados Unidos, Consumers Union / Austin / Washington / Yonkers-NY, Office of Public Utility Counsel / Austin, Texas Ratepayer's Organization to Save Energy / Austin, American Association of Retired Persons (AARP) / Austin e Washington, Escritório de advocacia de Jim Boyle, PLLC; e Brett Pearlman, Office of the People's Counsel / Washington, National Association of State Utility Consumer Advocates / Washington.

⁸ GUIMARÃES, Flávia L. e DOLCI, Maria Inês L. Relatório Projeto Consumidor de Serviços Público: Visita a Londres, Bruxelas, Lisboa e Paris – outubro – novembro de 2000. SP, dezembro de 2000; e SZTUTMAN, Léo e CONTRERAS, Lorena Del Carmen Z. Relatório Técnico Individual Final, elaborado para o CNPq / Projeto Monitoramento da qualidade e preço dos serviços públicos privatizados. SP, agosto de 2002.

- Obtenção de informações sobre mecanismos utilizados em outros países para a defesa do consumidor doméstico em geral, ou em situação especial (baixa renda, idosos, etc.), tais como o da explicitação dos pulsos de chamadas telefônicas locais, adotado por British Telecon, na Inglaterra, da não interrupção do fornecimento de água, mesmo em casos de inadimplência, como ocorre em Portugal, ou, ainda, a subvenção de energia elétrica dada a consumidores de baixa renda e/ou idosos na Inglaterra.
- Identificação de tendências em curso de liberalização destes serviços, tais como o de utilização de cartões pré-pagos de consumo do serviço – já adotados, por exemplo, no setor de energia elétrica na Inglaterra e os problemas decorrentes destas medidas, permitindo ao Idec preparar-se antecipadamente para esta discussão no Brasil.
- Conhecer tipos de organizações reguladoras e de controle social, suas formas de atuação, funcionamento e sustentação.
- Estabelecer e/ou consolidar relações de colaboração interinstitucionais e com pesquisadores destes países.

Muitas das aprendizagens acumuladas durante as visitas técnicas foram adaptadas à especificidade da prestação dos serviços de água, energia elétrica e telefonia no Brasil e transformadas em bandeiras de luta do Idec, como por exemplo, a exigência de as empresas telefônicas discriminarem os pulsos nas contas mensais de consumo.

Em outra ordem de ganhos, o registro sistematizado das visitas permitiu a socialização das informações obtidas e das observações feitas, garantindo que as aprendizagens adquiridas fossem internalizadas no âmbito institucional.

3.2 – Workshops e seminários temáticos

Visando à ampla difusão de informações sobre o processo de privatização dos serviços públicos, promover o debate sobre os impactos gerados nos consumidores e colher subsídios para as ações de representação, o Idec organizou uma série de quatro eventos públicos entre os anos de 2000 e 2001.

3.2.1 - Workshop "Serviços públicos privatizados e os consumidores"

Este evento ocorreu em fevereiro de 2000, na cidade de São Paulo, com o propósito específico de promover a capacitação de outras entidades; realizar diagnósticos setoriais e formular recomendações temáticas; propor e discutir formas de atuação estratégica do Idec e de outras entidades de consumidores; e recolher subsídios para o plano de ação do Idec no âmbito da proteção do consumidor dos serviços públicos de água, energia elétrica e telefonia.

Note-se que a realização deste workshop sucedia a conclusão dos estudos dos marcos regulatórios, quando, então, já se acumulava um amplo conhecimento sobre as normas que regem o funcionamento das agências reguladoras e sua relação com as empresas concessionárias e os consumidores.

A realização do workshop contou com o apoio financeiro do British Council, CNPq/ RHAE, Consulado Americano e Fundação Ford, viabilizando a presença de entidades civis de consumidores. Além destas entidades, sindicatos de trabalhadores, conselhos profissionais, universidades e centros de pesquisa, órgãos das três esferas de governo e representantes das duas agências reguladoras estiveram presentes, totalizando 112 instituições.

A estrutura do workshop privilegiou o formato de painéis temáticos e trabalho em pequenos grupos organizados por setor (saneamento, energia elétrica e telefonia), segundo um formato matricial que permitia a abordagem de questões comuns para os três setores: o papel das agências reguladoras; os mecanismos de controle social; experiências de participação dos consumidores de outros países; problemas, lacunas e mecanismos de correção das concessões de serviços; mecanismos para o monitoramento dos serviços privatizados. Os grupos de trabalho atuaram por cerca de uma hora e meia no final de cada um dos três dias, a partir de questões orientadoras; e as discussões desenvolvidas neste âmbito foram registradas pela relatoria e, posteriormente, sintetizadas nos anais do workshop⁹.

É importante notar que muitas destas recomendações foram incorporadas pelo Idec, passando a integrar, de fato, o seu plano de ação. Ilustrativos deste fato são, por exemplo, a realização dos testes de qualidade dos serviços, a formação de uma rede de informações capaz de fomentar a discussão de propostas concretas para as audiências públicas, ou, ainda, a formulação de uma proposta para o estabelecimento de critérios universais para a caracterização do consumidor de baixa renda no setor de energia elétrica.

Também merece destaque o fato de este workshop haver inaugurado a prática do diálogo das agências reguladoras e órgãos governamentais setoriais com a sociedade organizada. Embora muitas das críticas feitas naquela ocasião ainda sejam pertinentes nos dias atuais – em especial, no que se refere à pouca transparência na informação e na baixa capacidade resolutiva das agências –, é notória a influência deste diálogo sobretudo em relação à ampliação dos espaços de participação do consumidor. Embora este seja um tema tratado com maior nível de detalhe na análise dos resultados do Programa, vale a pena antecipar que, progressivamente estas agências vêm introduzindo mecanismos de interlocução com os consumidores.

3.2.2 - Seminários setoriais de energia elétrica, telefonia e saneamento

Entre março e abril de 2001, o Idec promoveu três seminários temáticos¹⁰, visando a aprofundar questões que foram identificadas como prioritárias durante a implementação das ações do programa e discutir os impactos da privatização dos serviços públicos para os consumidores residenciais.

Como forma de favorecer a participação de diferentes atores locais, adotou-se a estratégia de descentralizar a realização destes eventos, partindo do critério de localizar cada um dos seminários num dos estados de incidência direta do Programa. Assim, o tema da energia elétrica foi discutido em Curitiba, onde encontrava-se em andamento o processo de privatização da COPEL, concessionária estadual de energia elétrica; o de telefonia, em São Paulo; e o de saneamento, no Rio de Janeiro.

⁹ Estes produtos foram também inseridos no Livro “A proteção do consumidor de serviços públicos”.

¹⁰ Com apoio do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, no Âmbito do projeto “Apoiar e fortalecer o movimento dos consumidores no Brasil”.

No âmbito da programação, procurou-se dar unidade aos assuntos tratados em cada um destes eventos, preservando-se a especificidade dos temas. Desse modo, enquanto os seminários de energia elétrica e telefonia incluíam a discussão de aspectos relacionados com a qualidade e o valor das tarifas cobradas por estes serviços, o de saneamento enfatizou a discussão do Projeto de Lei 4147/2001, que estabelece o marco normativo e as regras de regulação da privatização deste serviço. Não obstante esta diferença, os três eventos convergiram no objetivo de estimular a formulação de propostas para a ampliação do controle social sobre a prestação destes serviços públicos e a identificação de alternativas de soluções para o atendimento dos interesses dos consumidores, principalmente no que dizia respeito à qualidade dos serviços, ao valor das tarifas cobradas e aos mecanismos de participação de suas entidades de representação social.

Os seminários observaram uma estrutura uniforme, composta de palestras e quatro a cinco painéis cada, seguidos de debates em plenária. Ao todo, os três eventos envolveram cerca de 60 apresentações entre estudos de caso, relatos de experiências e comunicações de caráter técnico, permitindo a composição de um amplo e multidisciplinar panorama sobre a situação de cada um dos serviços no Brasil, os principais problemas, o papel das agências reguladoras, experiências locais de controle social e outros aspectos relevantes.

3.2.3 – Repercussão do workshop e dos seminários temáticos

Um dos principais méritos destes eventos foi trazer a público uma discussão que, até então, transcorria nos ambientes restritos dos órgãos governamentais, de empresas concessionárias, ou de institutos de pesquisa, possibilitando a socialização dos pontos de vista dos diferentes atores envolvidos. Isto foi particularmente importante para as entidades de consumidores, muitas das quais, pela primeira vez tomaram conhecimento do estado das artes neste tema.

A importância da iniciativa foi reconhecida também por representantes de órgãos governamentais, entre os quais, ganham relevo, os representantes da Anatel e da Aneel. As entrevistas realizadas com ambos¹¹ indicam que, para estas agências, a interlocução com a sociedade civil é condição para a preservação do interesse público; e só é possível a partir da compreensão das múltiplas dimensões (tecnológica, econômica, política, técnica, etc.) envolvidas na produção e distribuição dos serviços. Neste sentido, ambas valorizam o esforço empreendido pelo Idec no sentido de capacitar seus pares para o diálogo qualificado.

Na perspectivas do Idec, os quatro eventos contribuíram para:

¹¹ Estas entrevistas foram realizadas no dia 13 de janeiro de 2003, em encontros presenciais com Fernando Antônio Fagundes Reis, Ouvidor da Anatel; e com Álvaro Mesquita, Superintendente de Relações Institucionais, da Aneel.

- A definição dos eixos centrais que passariam a nortear as ações executivas na área de serviços públicos dali para frente: ou seja, a universalização da cobertura, a qualidade dos serviços e a modicidade das tarifas. Os eventos organizados permitiram identificar claramente que se, em geral, todos os consumidores domésticos sofriam os impactos da privatização dos serviços públicos de energia elétrica e telefonia, os de baixa renda eram duplamente penalizados não só pelo histórico pouco acesso à informação mas, principalmente, porque a nova sistemática de fixação de valor das tarifas os atingia de forma negativamente desproporcional¹². Assim, o atendimento às necessidades de consumo destes serviços e ao poder aquisitivo do segmento social de baixa renda passaram a pautar as ações do Idec no que se refere não apenas à produção e disseminação de informações sobre os direitos mas, também, como critério geral de atendimento. Todas as ações empreendidas posteriormente basearam-se neste princípio geral.
- A explicitação da necessidade de atuar no âmbito da qualidade dos serviços, contrapondo-se à crença difundida pelos formadores de opinião de que a privatização iria significar melhoria imediata na prestação destes serviços. Neste sentido, o Idec passou a desenvolver ações específicas de verificação e cobrança de qualidade dos serviços – tais como os testes de potabilidade da água, realizados nos estados do Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo; o atendimento dado ao consumidor pelas empresas de telefonia e de distribuição de energia elétrica, entre outros - e a produzir materiais informativos e campanhas públicas orientadas à educação do consumidor em relação a seus direitos neste campo.
- A confirmação da necessidade de fortalecer a participação dos consumidores, suas entidades de representação e de ampliar os mecanismos de pressão e controle da sociedade civil sobre os formuladores de políticas setoriais de serviços públicos¹³.

Em realidade, é este o conceito subjacente aos três eixos norteadores da atuação do Idec no campo dos serviços públicos. E é, sob esta compreensão, que passa a claramente incluir o “consumidor difuso” em seu público alvo.

¹² Estudos realizados em 1999 e outubro 2001 pelo Idec – “Avaliação dos marcos regulatórios e os mecanismos de participação do consumidor no controle social relativo aos serviços públicos essenciais de energia elétrica, telefonia, água e saneamento básico” e “Evolução das tarifas de energia elétrica impactos para o consumidor residencial” (www.idec.org.br) haviam identificado que, enquanto o percentual médio de majoração das tarifas de energia elétrica situava-se no patamar de 171,78% para o consumidor de até 50 kwh/mês e de 114,24% para o de até 100kwh/mês, diminuindo progressivamente acima desta média de consumo, para os consumidores na faixa de até 30 kwh mensais, o percentual médio foi de 321,45%. Estes mesmos estudos (Relatório de Projeto – Consumidor de Serviços Públicos – Visita a Londres, Bruxelas, Lisboa e Paris. Out. / Nov. de 2000), registraram que cerca de 25% dos titulares de linhas de telefonia fixa utilizam uma quantidade de pulsos inferior à franquia estabelecida pelas assinaturas mensais (100 pulsos).

¹³ Uma das consequências do Seminário de Telefonia foi a criação da Frente Integrada dos Consumidores de Telefonia, uma coalizão de 37 instituições civis e públicas de defesa do consumidor, organizações de trabalhadores e moradores articulados em torno do objetivo de atuar como interlocutor junto aos órgãos públicos do setor e à Anatel.

4 CAMPANHA PÚBLICA DE INFORMAÇÃO

A campanha pública de informação caracterizou-se como um conjunto de ações e esforços planejados para produzir e disseminar informações com o propósito de educar o consumidor brasileiro sobre seus direitos em relação aos serviços públicos de energia elétrica e telefonia, já privatizados, e de saneamento / água. Para a sua concretização o IDEC implementou as seguintes ações:

- produção de materiais informativos e educativos para a mídia;
- produção de matérias para a revista Consumidor SA;
- produção de materiais educativos, na forma de cartilhas em linguagem simplificada, para distribuição junto a entidades de defesa dos consumidores de vários estados, organizações de moradores e sindicatos;
- criação de um espaço destinado à serviços públicos no site e manutenção na homepage institucional;
- produção de um CD ROM com legislações específicas e textos explicativos sobre o setor de saneamento;
- realização de campanha educativa em escolas de primeiro e segundo grau dos estados do Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo.

Devido às suas características, estas ações podem ser agrupadas em dois subconjuntos distintos: no primeiro, situam-se as atividades ligadas à organização da campanha educativa nas escolas e na mídia comercial; e, no segundo, a utilização da revista Consumidor SA e do site institucional, como veículos privilegiados para a divulgação de estudos e de resultados de testes de qualidade realizados, dos procedimentos adequados para a solução dos problemas enfrentados pelos usuários desses serviços, de matérias sobre audiências públicas e das normas que regem a prestação destes serviços.

4.1 – Produção de materiais para a mídia

Neste subconjunto de atividades, incluem-se a produção de vinhetas para a televisão e a gravação de spots para a transmissão radiofônica.

Cinco vinhetas, com 30 segundos de duração cada, foram produzidos no final de 2001 por empresa especializada¹⁴ e veiculados em 2002 por 13 emissoras e retransmissoras dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Distrito Federal e Ceará.

Para a transmissão radiofônica foram produzidas cinco mensagens diferentes contemplando os seguintes tópicos:

¹⁴ A produção e a edição final dos filmes foram terceirizados à empresa Telenews, Forma, Produção Cultural Ltda.

- água / saneamento: situa a questão do saneamento básico no Brasil, destaca a importância da água para a vida e a saúde e informa sobre os direitos do consumidor a estes serviços básicos;
- energia elétrica: informa sobre o aumento das tarifas e da dificuldade que os consumidores de baixa renda enfrentam para arcar com os pagamentos; informa sobre a possibilidade de parcelamento da dívida e de enquadramento na categoria baixa renda, informa sobre a importância de acompanhar o consumo no medidor de luz e sobre os direitos do consumidor durante o racionamento;
- telefonia: focaliza o crescente aumento das tarifas da assinatura residencial e alerta para os direitos do consumidor em relação a este serviço;
- para os três serviços: informa sobre os prazos legais para receber resposta das concessionárias às reclamações dos consumidores;
- informa sobre os direitos dos consumidores de serviços públicos de água, telefonia, energia elétrica.

As mensagens gravadas foram distribuídas para nove emissoras de rádio, algumas das quais com audiência nacional.

4.2 - Produção de artigos para a revista Consumidor SA

A revista Consumidor SA vem sendo editada pelo Idec com o atual formato desde o ano de 1995, em edições bimestrais. O corpo central desta publicação é composto com matérias formatadas para a divulgação de estudos, resultados de testes de qualidade de produtos e serviços, análise e informações sobre legislação de diversos setores, além de dicas preventivas e divulgação de campanhas de conscientização.

A circunstância de o Idec ser, simultaneamente, o produtor dos artigos e o editor da revista configura a situação ideal para defender os interesses de seus associados, dos consumidores difusos e para formar opinião pública, disputando espaço neste campo com outros veículos de informação. De fato, além da qualidade das matérias publicadas – qualidade esta estabelecida não apenas pela precisão das informações fornecidas mas, também, pela contemporaneidade que as marca e que confere à revista efetivo status de serviço de interesse público –, Consumidor SA se diferencia de outros produtos editoriais por sua isenção e ética. É, aliás, este o espírito que define a revista como “Revista independente em defesa do consumidor”, uma postura estampada na capa frontal e que determina a não aceitação de anunciantes.

A partir de 1999, já como uma decorrência do Programa, Consumidor SA passou a divulgar sistematicamente matérias relacionadas com a prestação dos serviços públicos essenciais de água, energia elétrica e telefonia e com orientações sobre os direitos dos consumidores destes serviços. Em fevereiro de 2002, um novo projeto editorial introduziu o tema serviços públicos na seção “Cidadania”.

A inclusão deste tema na revista tornou pública a inflexão que o Programa provocou na agenda institucional. De fato, até então, as matérias analíticas publicadas e os resultados de testes divulgados referiam-se a produtos e serviços cuja oferta estava descentralizada na economia e, portanto, em última instância, visavam a oferecer critérios de escolha para o consumidor. Ao contrário destes, o mercado de serviços essenciais é monopolizado, não permitindo a livre escolha do consumidor. A esta característica, agregava-se a incipiência das formas de controle social sobre a prestação destes serviços no Brasil, deixando o usuário refém das políticas setoriais e, sobretudo, do poder de influência exercido pelos agentes econômicos.

Desse modo, ao incluir o tema dos serviços públicos na pauta regular da revista, o Idec tornou pública sua opção de defender direitos difusos, ampliando seu público alvo histórico. A Revista Consumidor SA tem uma tiragem média de 25 a 30 mil exemplares mas, com a publicação de estudos e matérias sobre os serviços públicos, a tiragem passou a ter um acréscimo de 6 mil exemplares, para a distribuição gratuita junto a entidades do Fórum da Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor e a outras organizações que tratavam do tema serviços públicos (ao todo foram 19 as organizações que passaram a receber a revista), além das escolas alvo da campanha de educação e associações de moradores dos três estados. No estado do Rio de Janeiro, por exemplo, foram distribuídos 900 exemplares de edições diferentes da revista, para associações de moradores de favelas e bairros de baixa renda.

4.3 - Produção de materiais educativos

A campanha pública e as ações educativas junto à comunidades de baixa renda e ao público das outras entidades de defesa do consumidor foram apoiadas pela série de cinco cartilhas inaugurada em outubro de 2000 com o título "A família do Seu Jair em ...".

Os materiais de informação e educação foram distribuídos junto a entidades civis de consumidores, membros do FNECDC e Procon's de várias cidades brasileiras, além de outras organizações públicas e privadas, inclusive associações de moradores e sindicatos.¹⁵

Todas estas organizações atuaram como agentes multiplicadores, estendendo a distribuição em suas respectivas áreas de atuação, como atestam as respostas dadas às pesquisas realizadas com as entidades de consumidores: predominantemente, estes materiais foram distribuídos em eventos e palestras organizados pelas entidades ou dos quais elas participaram, junto a associações de moradores, sindicatos e outras ONGs e doados a associados / consumidores durante visitas às entidades. Mas, além destas, as entidades adotaram uma grande variedade de formas sistemáticas ou não de distribuição, como em supermercados, locais públicos, atos públicos, etc., revelando sua inventividade e senso de oportunidade. Ilustração do envolvimento de outras organizações nesta atividade pode ser colhida nos números referentes ao estado do Rio de Janeiro: ao longo dos anos 2000 e 2001, foram distribuídas cerca de 10.500 mil coleções das cartilhas

¹⁵ Os registros do Idec indicam a distribuição a 53 entidades do Paraná, 21 do estado Rio de Janeiro e 20 no estado de São Paulo.

4.4 - Reformulação do site

No 2000, durante a Semana do Consumidor (11 a 15 de março), o site do Idec foi relançado oficialmente, após a reformulação¹⁶ que incluiu entrada independente para o tema “Serviços Públicos” na página principal e o acesso a aos subtemas deste campo.

A facilidade de navegação que o site oferece é bem explorada pelo Idec para promover a educação para o consumo responsável dos serviços públicos, difundir conceitos de ética nas relações de consumo e conscientizar o cidadão de seus direitos de consumidor. Atualmente, o site recebe cerca de 725 visitas diárias; e, semanalmente, são realizadas uma média de 100 consultas on line na seção “Idec responde”, média esta que pode subir para 500 após a publicação dos resultados de algum teste, entrevistas ou matérias de impacto na mídia.

O atendimento on-line é apoiado por um banco de dados e estrutura de comunicação interna ágil, que permite rapidez e bom nível de interação com as equipes. No que se refere à área de serviços públicos, estes atributos merecem especial atenção da equipe, uma vez que os dispositivos legais mudam muito rapidamente e, por esta razão, exigem rapidez na formatação da informação e em sua disseminação. Neste sentido, o site atua também como antena que capta a ressonância das práticas de prestação dos serviços públicos na sociedade, retroalimentando a definição de prioridades da ação institucional.

Entidades do FNECDC mencionam acessar o site com frequência para inteirar-se das questões da agenda política ligada aos serviços públicos. O mesmo aconteceu com professores e alunos participantes da campanha educativa que, mesmo quando não dispunham de equipamentos nas escolas, conectavam-se através de equipamento de amigos ou de bibliotecas públicas, para as consultas e pesquisas.

4.5 - Campanha nas escolas

Com o objetivo de “...levar aos alunos noções de cidadania e educação para o consumo, tendo como base os serviços de energia elétrica, telefonia e saneamento”¹⁷, esta ação ocorreu depois de cuidadosa preparação, que envolveu o Idec e Imagens Educação, uma empresa de São Paulo especializada em educação e especialmente contratada para conceber a metodologia da campanha, as estratégias de realização e os materiais utilizados, em conjunto com a ECP.

Programada para ser deflagrada ainda no ano de 2001, a estratégia central da campanha se apoiava no estabelecimento de convênios com secretarias estaduais e/ou municipais de educação, como forma de assegurar o tema da educação para o consumo como um assunto de políticas públicas. Porém, fatores alheios ao controle do Idec - greve prolongada de professores, mudanças governamentais, burocracia das secretarias municipais e estaduais da educação e seus respectivos órgãos - convergiram para configurar quase um ano de atraso na programação.

Em Curitiba, um convênio firmado com o Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino da Rede Particular de Curitiba-PR possibilitou a ampliação do número de unidades participantes.

¹⁶ Release datado de 18/03/02. www.idec.org.br.

¹⁷ www.idec.org.br.

Na cidade de São Paulo, o Idec estabeleceu convênio com a Prefeitura Municipal e, por esta razão, praticamente excluiu a representação das turmas de 1ª e 2ª séries do Ensino Médio, devido à reduzida presença deste nível na rede municipal, prevalecendo a participação apenas das escolas do ensino fundamental. Além disso, a SME / SP¹⁸ optou por divulgar o edital da campanha no Diário Oficial do município, um periódico de circulação nas escolas mas de leitura por um número relativamente restrito de leitores. Mas os principais fatores para o atraso na campanha em São Paulo foram a falta de agilidade dos 12 Núcleos de Ação Educativa (NAES)¹⁹ – e o excesso de burocracia.

No estado do Rio de Janeiro foi impossível incluir a campanha no Plano Anual das escolas, tal como se planejava, devido aos atrasos na programação da Secretaria Estadual de Educação gerados com o afastamento do Governador Garotinho para disputar as eleições presidenciais e a substituição do secretariado, promovida pela nova governadora, Benedita da Silva. Estes incidentes obrigaram a que as negociações que já se encontravam em estado avançado, retrocedessem, também contribuindo para a demora na deflagração da campanha. Apesar disso, este foi o único estado onde a campanha extrapolou as fronteiras da capital, atingindo municípios vizinhos.

Em poucas palavras, as atividades intraescolares tiveram início nos últimos meses do primeiro semestre de 2002 e se desenvolveram em torno da discussão do tema central a partir da publicação “Fique Ligado nos Seus Direitos”, distribuída pelo Idec, e da elaboração coletiva dos trabalhos. Esta etapa, que incluiu a escolha do tema, a formatação, a aplicação e a análise de pesquisas de campo, e o treinamento básico em técnicas vídeo, TV e rádio foi particularmente intensa e enriquecedora da experiência escolar, dando novo significado ao seu cotidiano, influenciando a maneira de pensar, sentir e agir dos alunos e mobilizando, em muitos casos, a comunidade escolar extensa, isto é, além das famílias dos alunos, moradores das áreas de entorno.

Por sua linguagem simples e ilustrações atraentes, as cartilhas foram muito bem aceitas por professores e alunos, conforme depõem os primeiros:

“A cartilha teve capacidade de mobilizar os alunos”

“...tem linguagem boa, explicativa, e os alunos gostaram.”

“Os conteúdos eram legíveis e interessantes”.

O conteúdo do livreto “Fique ligado nos seus direitos”, pelas boas referências ouvidas dos professores, merece comentário especial. Abordando dois assuntos de forma didática – os direitos e deveres dos consumidores e das empresas de água, energia elétrica e telefonia; e as características do texto jornalístico e de seu processo de produção –, esta cartilha apoiou o trabalho dos professores e alunos participantes da campanha nas escolas, ajudando-os a escolher o tema e o meio (jornal, programa de rádio, etc.) de divulgação do trabalho executado, a identificar os passos da produção e a distribuir responsabilidades na execução das tarefas, além de introduzir técnicas de pesquisa, entrevistas, tabulação e análise de respostas e de uso de equipamentos.

Os professores entrevistados não pouparam elogios a estes materiais, enfatizando a qualidade dos conteúdos e da forma de sua apresentação gráfica, expressando-se de forma entusiástica:

¹⁸ Teve o apoio na divulgação do Departamento de Bibliotecas da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo.

¹⁹ Estrutura utilizada pela SME/SP para intermediar a comunicação da com as escolas

“As dicas fizeram com que os alunos tivessem maior autonomia, formassem opiniões sobre o assunto”

“A discussão sobre a pauta mobilizava os alunos.”

“O questionário proposto orientou a conduta dos alunos na comunidade.”

“O questionário foi aplicado e marcou o trabalho dos alunos.”

Se o material impresso para as escolas agradou a todos os profissionais envolvidos com a Campanha, o mesmo não ocorreu com a sua distribuição. Em algumas cidades, como é o caso de São Paulo, o material demorou para chegar às escolas devido à já comentada pouca agilidade dos NAEs (segundo uma das professoras desta cidade, foi inclusive necessário providenciar cópias da cartilha para distribuir aos grupos de alunos que já haviam sido constituídos).

A campanha foi concluída com o concurso dos melhores trabalhos realizados, independentemente do meio utilizado. As escolas com os trabalhos melhor avaliados foram premiadas com computadores doados pelo British Council e com assinaturas da Consumidor SA e publicações do Idec.

As únicas críticas apontadas referem-se à exiguidade do prazo para a implementação de todo o processo – de apenas um mês – e a demora na distribuição dos materiais em São Paulo, fator este que, como já se viu, escapou ao controle do Idec.

Além das escolas dos três estados, entidades de outros estados também aderiram à campanha, promovendo a distribuição dos materiais produzidos. A Associação Cidade Verde (ACV), de Rondônia, recebeu em torno de 9.000 exemplares e a Associação das Donas de Casa e Consumidores de Tubarão, de Santa Catarina (ADOCON/TB), cerca de 4.000 exemplares. Em São Paulo foram distribuídos mil exemplares ao Centro Estadual de Educação de São Paulo e quatro mil, para o Sindicato dos Trabalhadores da USP.

5 AÇÕES DE MONITORAMENTO

O monitoramento da qualidade de produtos e serviços representa uma significativa contribuição do Idec para a ética nas relações de consumo. A principal estratégia adotada neste caso, é a realização de testes e pesquisas sobre a qualidade de produtos e serviços oferecidos no mercado, com vistas a orientar o consumidor para a melhor forma de exercer seu poder de compra, defender seus direitos contra maus fornecedores e proteger sua saúde e seu dinheiro.

O histórico institucional acumula larga experiência neste tipo de ação, com resultados tão eloquentes como a melhoria da qualidade dos preservativos masculinos (1992); a retirada de 132 antibióticos do mercado, por terem sido considerado impróprios; a contribuição dada à Associação Brasileira de Normas Técnicas para o estabelecimento de novas normas de segurança para os playgrounds (1995); e o fim do leite tipo C, por apresentar padrão de qualidade inaceitável (1999), entre tantos outros. A testagem de produtos e serviços segue uma metodologia desenvolvida pelo Idec e normas rígidas que garantem sua isenção e independência de agir e emitir opiniões²⁰.

²⁰ Estas normas encontram-se descritas no Manual do Idec, mais especificamente, no Código de Conduta dos Funcionários do Idec, e prevêem a aquisição no mercado dos exemplares de produtos para teste e a recusa a qualquer

Os estudos realizados no âmbito da execução do Programa haviam confirmado a percepção sobre a flagrante inadequação da qualidade dos serviços públicos, impondo também neste caso, a necessidade de aplicar a experiência institucional em testes de qualidade.

Os primeiros testes sistemáticos de qualidade dos serviços públicos iniciaram-se no segundo semestre de 2000, com as pesquisas sobre a qualidade dos atendimentos prestados aos consumidores pelas concessionárias de telefonia e energia elétrica, prosseguindo com a avaliação da potabilidade da água para consumo distribuída pelas concessionárias dos estados do Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo. A estes, seguiram-se a análise dos níveis de tensão da energia elétrica que chega nas casas dos consumidores (2001) - parâmetro este adotado pela Aneel como critério de qualidade deste serviço -, e das ligações telefônicas (também em 2001), observando a intensidade de ruídos, frequência de linhas ocupadas, rapidez de atendimento dos call centers, verificação do atendimento das metas estabelecidas para o serviço de telefones públicos, etc..

Um cuidadoso planejamento antecede a implementação dos testes, como pode ser ilustrado pelos passos seguidos na testagem da qualidade da água no estado do Rio de Janeiro:

- correspondência para as empresas concessionárias (setembro de 2000), distribuidoras e órgãos de fiscalização e vigilância sanitária, solicitando informações sobre os resultados do monitoramento da qualidade da água de torneira (atividades esta prevista no art. 282 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro), das formas de divulgação e de disponibilização de informações referentes à qualidade da água (20 correspondências enviadas, 10 recebidas com as informações solicitadas);
- análise dos dados recebidos;
- pesquisa junto aos postos de saúde e hospitais para verificação da incidência de doenças por veiculação hídrica, por região;
- estabelecimento de parceria com entidades idôneas para efeito de atendimento às normas e procedimentos legais exigidas para a validação dos testes;
- divulgação dos resultados dos testes juntos às empresas concessionárias, órgãos de controle, fiscalização e vigilância sanitária (janeiro de 2001, 25 correspondências enviadas, 10 recebidas agradecendo, questionando os resultados ou solicitando informações complementares);
- divulgação pública dos resultados, através de releases e matérias para a mídia impressa (25 matérias para os jornais O Globo, Jornal do Comércio, O Dia, Extra, O Povo, Gazeta Mercantil, Jornal do Brasil, o Fluminense, no período de 07 a 12 de fevereiro de 2001,) e na revista Consumidor SA n.º 56 (fevereiro de 2001).

Testes de qualidade do fornecimento de energia elétrica e de telefonia também foram realizados, seguindo metodologia similar, focalizando, no primeiro caso, os níveis de tensão e a frequência e duração das interrupções de fornecimento; e, no segundo, a qualidade do atendimento prestado pelas concessionárias e pela Anatel aos consumidores deste serviço²¹.

Em relação à telefonia, o teste foi aplicado nas três empresas concessionárias e respectivas empresas espelho nos estados do Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo²² como estratégia para verificação do cumprimento da Lei Geral de Comunicações (Lei 9472 de 16/07/97) e demais atos normativos. Os aspectos avaliados foram: estrutura e funcionamento dos serviços de atendimento ao consumidor (postos de atendimento, call centers, site e recepção de correspondência enviada por correio normal), confrontados com consultas junto às empresas sobre termos técnicos constantes das faturas mensais de serviço, e junto a uma amostra de consumidores.

A descrição do teste de qualidade da água mostra que este tipo de ação tem o potencial de desencadear impactos de diferentes naturezas.

Um primeiro tipo de efeito, diz respeito à responsabilização pública das empresas faltosas. Em relação à água, por exemplo, registra-se a instauração de inquérito cível pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, para apurar responsabilidades em relação ao grau de *"contaminação da água no município do Rio de Janeiro e outros"*²³, e que subsidiou a mudança da Portaria MS 36/90; e a promoção de audiência pública para discutir o padrão de potabilidade da água, pela Assembléia Legislativa do Paraná.

É importante mencionar o impacto sobre os próprios consumidores, que passaram a ficar mais atentos com relação aos seus direitos e, principalmente, o fato da informação que é divulgada pelo Idec com relação aos testes e pesquisas promover maior segurança para o consumo e a prevenção de problemas, como por exemplo, a ingestão de água contaminada. Como em todos os testes e pesquisas realizados, a divulgação dos resultados é acompanhada de dicas de como o consumidor deve se precaver para não ter problemas. Como ilustração de dicas, podem ser citadas: "Como limpar a sua caixa d'água e com que frequência"; "O que fazer em caso de desconfiança sobre a qualidade da água recebida da concessionária"; "Como tratar a água antes de consumi-la", etc..

Outro bom exemplo deste tipo de impacto pode ser extraído dos questionamentos feitos pelo Idec em relação ao racionamento de energia elétrica, em 2001. Neste caso, o foco inicial recaiu no direito do cidadão de ter sido previamente informado sobre a iminência de falta de energia, impedindo-o de *"...participar do processo de economia antes de chegar a ponto tão grave...."*²⁴ e foi-se ampliando para contemplar outros desrespeitos que estavam sendo impingidos ao consumidor, tais como a exclusão do direito à indenização por queima de aparelhos elétricos provocada por queda súbita de tensão de energia.

²¹ Um detalhado relatório registra os passos e os resultados deste teste. Idec. Serviços de atendimento ao usuários das empresas de telefonia fixa". Idec, São Paulo, setembro de 2001.

²² Respectivamente, Telepar / Brasil Telecom e GVT; Telemar e Vésper; e Telefônica e Vésper.

²³ Ofício MA 199/01, Ref. MA -1793 de 02 de março de 2001, encaminhado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Promotoria de Justiça de Proteção aos Direitos Difusos e Direitos Coletivos da Comarca da Capital, comunicando ao Idec a instauração do referido inquérito.

²⁴ Entrevista com Teresa Liporace, em 16 dezembro de 2002.

Um segundo tipo de efeito, se traduz na mobilização da opinião pública em relação aos aspectos que, em cada uma dos serviços, foram considerados inadequados. Citando novamente a experiência ocorrida no estado do Rio de Janeiro como ilustração deste tipo de efeito, a divulgação dos resultados dos testes provocou as empresas concessionárias, que passaram a se manifestar, ora se defendendo, ora divulgando informações relevantes e que, até então, haviam sido omitidas²⁵. A intensidade destas manifestações despertou a população sobre os cuidados e riscos presentes em relação ao uso da água e, também, sobre os seus direitos à informação adequada. Esta reação, configura, de fato, um terceiro tipo de efeito, que se relaciona com a educação para o consumo.

Por fim, mas não menos importante, identifica-se um quarto tipo de efeito, desta vez, relacionado com a ampliação da visibilidade do Idec e sua legitimação perante os consumidores. Note-se que, ao defender os direitos dos consumidores, o Idec assume naturalmente o papel de porta voz de um vasto contingente populacional sem, contudo, ter recebido delegação direta para isto. Portanto, sua legitimação decorre da acuidade técnica que imprime às suas ações e da capacidade política que demonstra ao fundamentar, de forma inteligente e estratégica, os pleitos junto a empresas e órgãos governamentais com as conclusões que extrai dos testes e pesquisas sobre a qualidade dos serviços.

Também é importante observar que se os testes de qualidade constituem uma modalidade de monitoramento bastante eficaz, não esgotam as estratégias adotadas para o monitoramento dos serviços públicos. Esta atividade inclui o permanente acompanhamento dos aumentos das tarifas de água, telefone e energia e das reclamações recebidas pelos diversos órgãos de defesa do consumidor, permitindo a identificação de problemas crônicos que devem ser incluídos na pauta das ações de representação (uma ilustração disso foi a constatação do alto índice de reclamações com relação a cobranças indevidas nas contas de telefone e que levou o Idec a inserir em sua pauta, a reivindicação da discriminação dos pulsos nas contas telefônicas); e das alterações das normas técnicas e legais, de modo a fundamentar a proposição de ações corretivas e/ou suspensivas. Todos os exemplos de ações judiciais, apresentação de propostas em consultas e audiências públicas, ou para a formulação de projetos de lei e outros dispositivos legais citados neste relatório, incluem direta ou indiretamente a constante verificação do estado das artes, no que se refere ao arcabouço normativo.

²⁵ Nos primeiros dias da divulgação as notícias veiculavam os resultados da qualidade da água, informando a população sobre as regiões mais dramáticas; em reação, os órgãos responsáveis pela fiscalização e vigilância tentavam explicar e se justificar, polemizando a questão mas, também, divulgando orientações sobre cuidados que se deve tomar no consumo da água encanada, especialmente após interrupção do fornecimento.

6 AÇÕES DE REPRESENTAÇÃO

De acordo com o parágrafo único do art. 1º do Estatuto Social, estas ações configuram o coração da missão do Idec:

“A missão do Idec é a defesa dos consumidores, na sua acepção mais ampla, representando-o nas relações jurídicas de qualquer espécie, inclusive com as instituições financeiras e com o Poder Público.”²⁶

São múltiplas as estratégias de representação do consumidor adotadas - a participação em consultas e audiências públicas; a contribuição à formulação de projetos de lei e o ajuizamento de ações civis públicas com pedidos de liminar; a participação em conselhos e fóruns da sociedade civil - nenhuma delas sendo excludente ou prevalecente sobre as demais. Pelo contrário, respondendo a propósitos distintos, elas se complementam e se desenvolvem segundo a urgência do assunto em questão e as oportunidades conjunturais ou relacionadas com o contexto político-institucional que se apresentam.

Assim, enquanto a participação em consultas e audiências públicas e em conselhos paritários responde a propósitos de influenciar a formulação de políticas públicas setoriais, o ajuizamento de ações judiciais com pedidos de liminar visa à obtenção de efeito suspensivo imediato de práticas consideradas danosas aos interesses dos consumidores - obrigando as agências reguladoras e órgãos setoriais a assumirem publicamente sua posição em relação ao objeto da ação e, em muitos casos, mobilizando a opinião pública.

No caso das consultas e audiências públicas, há pelo menos duas conseqüências imediatas: por um lado, a obtenção de informações relevantes para a fundamentação de estudos em andamento e que, por razões de não transparência na comunicação social das agências e empresas, têm acesso dificultado. Por outro lado, as pesquisas e estudos elaborados com o intuito de fundamentar a participação nestas instâncias de consulta ajudam a formular orientações para os consumidores que enfrentam problemas com a prestação dos serviços, a obter subsídios para a atuação junto às empresas prestadora dos serviços, acompanhar a qualidade do serviço oferecido e a compor o ajuizamento de ações judiciais - quando as resoluções resultantes destas instâncias ferem os direitos dos consumidores -, ou, ainda, são enriquecidos e reapresentados como propostas às agências e órgãos setoriais, a parlamentares e ao poder legislativo dos três níveis de governo.

A proposta elaborada para o estabelecimento de critério universal para a classificação do consumidor de baixa renda de energia elétrica seguiu o curso descrito acima: a questão foi levantada pelo Idec ainda no ano de 1999, quando foram promovidas diversas discussões sobre o tema (pesquisas, divulgação de casos concretos, evidências das desigualdades e incoerências causadas pelo modelo vigente, apresentação do problema em seminários, pleitos encaminhados à agência reguladora, etc.); mas, somente em 2002 teve desfecho, com a aprovação de uma lei estabelecendo critérios para o enquadramento do consumidor de baixa renda. É lógico que não se pode estabelecer uma relação direta entre a pressão feita pelo Idec e o fato do tema ter-se tornado matéria de lei. No entanto, é muito claro que as atividades desenvolvidas pela instituição nesse sentido, contribuíram para este resultado.

²⁶ Idec. Estatuto (aprovado pela Assembléia Geral Extraordinária de Associados de 22 de junho de 1999). Grifos nossos. O Plano Estratégico de Negócios / Sustentação elaborado em 2000 apresenta nova redação para a missão institucional: “Promover a educação, a conscientização, a participação, a defesa do consumidor e a ética nas relações de consumo, com total independência política e econômica” (pag. 6). Em nossa opinião, não obstante preservar a defesa dos consumidores como uma das “razões de sua existência”, esta redação enfraquece a idéia de defesa através da representação, que, nesta nova formulação, passa a ser uma das modalidades de defesa.

A participação em conselhos paritários, fóruns e redes tem sido muito valorizada pelo Idec como estratégia para o fortalecimento das organizações da sociedade civil e a constituição de massa crítica na defesa dos direitos dos consumidores. Embora esta estratégia não se restrinja ao setor de serviços públicos, neste campo foi particularmente fomentada com a criação do FNECDC, com a filiação institucional à Frente Nacional de Saneamento Ambiental e à Frente Integrada de Consumidores de Telefonia e com sua participação em conselhos. Entre estes últimos, cabe mencionar que o Idec é um dos três representantes de organizações da sociedade civil no Conselho Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos / Ministério da Justiça; e que foi um dos integrantes da Comissão constituída pelo Ministério Público paranaense, para aprofundar aspectos relacionados com a qualidade da água, após a detecção de problemas graves nos testes realizados.

A implementação de cada uma destas estratégias se apoia em um conjunto amplo de atividades que incluem o levantamento dos principais problemas através de testes de qualidade, atendimento a consumidores e mutirões, a análise das normas legais, o exame de alternativas técnicas, a redação de propostas e o estabelecimento de parcerias com outras instituições.

Ações de representação foram iniciadas bem antes da época originalmente prevista na concepção do Programa, em grande parte, devido ao grau de insatisfação que a prestação de serviços públicos, já no ano de 1999, vinha desencadeando na população. Neste período (e nos anos que se seguiram) as queixas relacionadas com a qualidade da telefonia correspondiam a mais de 70% das consultas atendidas pelo Idec, prevalência esta que também se observava nos Procon's. Estes índices, associados à inoperância da Anatel, explicam as condições que levaram à antecipação de algumas etapas e, inclusive, a adoção de estratégias drásticas – como o ajuizamento de ações públicas²⁷.

²⁷ É importante destacar que a postura que norteia a atuação do Idec privilegia a promoção de um ambiente no qual a existência de regras claras e justas contribua para minimizar os conflitos. O ajuizamento de ações públicas configura-se, assim, como um recurso extremo, acionado nas situações de falência das possibilidades de negociação.

II RESULTADOS E IMPACTOS DO DO PROGRAMA

A análise dos resultados e impactos do Programa considera como referência os objetivos gerais e específicos originalmente definidos e se baseia nos indicadores formulados em conjunto com a equipe do Idec, em oficina especialmente conduzida para esta finalidade²⁸. Essa mesma estrutura – que, em síntese, reconstitui a lógica de concepção do Programa – orienta a apresentação desses efeitos²⁹.

1 IMPACTOS EM RELAÇÃO AO OBJETIVO GERAL

Ampliar a participação dos consumidores no processo de privatização dos serviços de água, energia elétrica e telefonia nos estados do Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo, bem como no monitoramento do provisionamento destes serviços.

Impacto geral esperado 1:

Estratégias e ações de monitoramento de serviços públicos e de representação ativa dos consumidores desses serviços são realizadas no âmbito federal e nos estados do Rio de Janeiro de São Paulo pelo Idec e, no estado do Paraná, pela ADOC.

Indicador ImpG 1.1 : Grau de efetividade das estratégias definidas na intervenção do Idec em políticas públicas setoriais específicas de saneamento, energia elétrica e telefonia e aperfeiçoamento da legislação.

As principais estratégias adotadas pelo Idec e pela ADOC para exercer a representação ativa dos consumidores são: i) a participação em consultas e audiências públicas; ii) o ajuizamento de ações civis públicas, com pedidos de liminar; iii) a participação em conselhos e fóruns da sociedade civil; iv) a abertura de processos administrativos junto às agências reguladoras; v) as demandas encaminhadas para as empresas prestadoras dos serviços; e vi) a contribuição à formulação de projetos de lei. Por se referir diretamente a outro indicador, a análise desta última estratégia encontra-se em Indicador Imp G 2.1.

A efetividade destas estratégias pode ser evidenciada não apenas pelo número de pleitos acolhidos pelas agências e órgãos setoriais (Indicador Imp. G 2.2/3) mas, também, pela respeitabilidade adquirida junto a estes agentes e a sociedade em geral. A boa performance do Idec nas consultas e audiências públicas vem lhe valendo (e por extensão, ao FNECDC - por ser signatário de várias das petições encaminhadas) o reconhecimento como interlocutor legítimo e qualificado dos consumidores.

²⁸ Ver Relatório da Oficina de Indicadores de Resultados e Impactos para a Avaliação do Programa de Fortalecimento da Proteção ao Consumidor do Setor de Serviços Públicos. São Paulo, dezembro de 2002.

²⁹ A transcrição dos indicadores respeita a numeração que consta da matriz construída na Oficina de Indicadores para a Avaliação do Programa (Dezembro de 2002), incorporando as sugestões de correção de defeitos detectados na formulação de quaisquer destas definições, tal como apresentado no Anexo 2 do relatório da referida oficina, acrescidas de outras às quais se julgou necessário proceder.

Este reconhecimento se manifesta nos convites para as consultas e audiências públicas, na resposta às solicitações de informações e esclarecimentos encaminhadas às agências reguladoras e órgãos setoriais e na receptividade que estes agentes demonstram às sugestões apresentadas. Na prática, pode-se dizer que as estratégias adotadas pelo Idec impuseram a estes agentes, a impossibilidade política, moral e ética de omissão diante da representação dos interesses dos consumidores.

Mas, é importante assinalar, esta não foi sempre a postura predominante nestes agentes. Tampouco pode-se afirmar que, entre os agentes setoriais, ou ao longo dos tempos, este reconhecimento tenha sido uniforme. Ao contrário, as entrevistas realizadas nas agências reguladoras sugerem que o respeito que devotam ao Idec expressa um conceito construído dia a dia, no embate fundamentado e persistente entre posições conflitantes e interesses muitas vezes antagônicos. Neste sentido, pode-se interpretar a crise energética de 2001 como uma oportunidade singular para o Idec formular e testar suas estratégias de ação.

*Indicador ImpG 1.2:
Número de
manifestações do Idec
realizadas junto às
autoridades
competentes)*

Esta modalidade de ação reflete uma forma de pressão exercida pelo Idec com o propósito de denunciar situações irregulares, solicitar informações, ou, ainda, não deixar assuntos pendentes de solução caírem no esquecimento.

Via de regra, o Idec segue a prática de formalizar todas as suas manifestações, através de ofícios numerados e, muitas vezes, protocolados no destinatário, procedimento este que permite obter informações pelas vias formais, acompanhar o andamento dos assuntos tratados e, diante da ausência ou inadequação das respostas recebidas, definir estratégias alternativas de ação.

Nos últimos dois anos, foram expedidas quase uma centena de correspondências às agências reguladoras, empresas concessionárias e órgãos responsáveis pelos serviços de energia elétrica, saneamento e telefonia, abordando questões relacionadas com os serviços de telefonia, energia elétrica e saneamento. A intensidade destas comunicações foi diretamente condicionada por conjunturas específicas e/ou por ações em curso; assim, por exemplo, somente durante os testes de qualidade da água no Rio de Janeiro, foram enviadas 21 correspondências às empresas concessionárias e órgãos de controle e vigilância sanitária desse estado.

*Indicador ImpG 1.3 /4:
Qualidade da
participação do Idec
em consultas e
audiências públicas.*

A compreensão da importância de se qualificar para participar das consultas e audiências públicas foi rapidamente assimilada pelo Idec ainda no início da implementação do Programa e, em grande parte, devido à deficiência que imperava na convocatória para estas reuniões (pouca antecedência na divulgação dos editais, dificuldade para obtenção de informações, etc.).

Não que estas deficiências tenham sido inteiramente superadas – o que restringe muito a possibilidade de participação ativa dos consumidores e de suas entidades representativas. Mas, ao longo dos anos, o Idec passou a monitorar os editais de aviso e acumulou experiência no tema, habilitando-se a uma participação mais qualificada. De fato, o Idec segue o princípio geral de se manifestar formalmente nestas ocasiões, apresentando documentos analíticos e propositivos³⁰.

Como ilustração da qualidade que marca a participação do Idec nas audiências públicas, pode ser citado o documento no qual manifesta sua posição em relação à Medida Provisória 2148/01 sobre o racionamento de energia elétrica. Neste documento, o Idec relaciona quatro propostas à Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica, referentes à inconstitucionalidade do artigo 25 e dos parágrafos 2º e 3º do artigo 14 (que, respectivamente, negam o direito de defesa do consumidor e de fornecimento ininterrupto do serviço); à necessidade de revisão das metas de consumo estabelecidas, sob o argumento de que nem mesmo as concessionárias o adotavam; e à ilegalidade do aumento de tarifas para o consumidor que cumprisse com as metas de consumo estabelecidas.

Impacto geral
esperado 2:

Agências reguladoras, empresas concessionárias, judiciário, políticos e legisladores incorporam demandas dos consumidores.

Esta é uma modalidade de representação dos interesses dos consumidores, menos freqüente mas não menos importante no histórico do Idec.

Para o Superintendente de Relações Institucionais da Aneel, o melhor exemplo da qualidade da participação do Idec nas discussões do setor pode ser extraído da contribuição oferecida para a inclusão de critério unificado para a caracterização do consumidor residencial de baixa renda na política tarifária (Resolução Aneel 609/2002). Neste, o Idec teria superado o caráter meramente “reivindicacionista sem fundamentos” que marcaria muitas das pressões feitas pela sociedade, desde que se iniciou o processo de privatização do setor, apresentando uma “...análise qualificada, que contempla o contexto geral ao qual a política tarifária se submete, permitindo o diálogo. (...) O Idec busca alternativas técnicas que contemplam os interesses dos consumidores e incorporam as peculiaridades do setor de distribuição de energia. (...) A proposta apresentada por este instituto para a fixação da base de remuneração das concessionárias é um bom exemplo: é muito interessante e bem fundamentada e, por esta razão, foi aceita pela Aneel”³¹.

Em todos os documentos que encaminha para as consultas e audiências públicas, é evidente o cuidado dispensado pelo Idec na análise e na formulação de propostas: além de se referirem a dispositivos legais e normativos superiores afetados por medidas provisórias, resoluções e portarias, suas manifestações são fundamentadas em dados e aspectos técnicos empiricamente comprovados e análises criteriosas, permitindo a rápida confrontação com os direitos já assegurados na Constituição Federal e no Código de Defesa dos Consumidores.

³⁰ Esta prática vem sendo também adotada por outras entidades do FNECDC, como sugerem a pesquisa feita pelo Idec em agosto de 2002 e as entrevistas eletrônicas, nas quais, respectivamente, a “participação de consultas e audiências públicas” e “exercer pressão política sobre o aparelho de estado, agências reguladoras e/ou órgãos do legislativo municipal, estadual e/ou federal” receberam a maior incidência de respostas.

³¹ Entrevista realizada em 13 de dezembro de 2002, com Álvaro Mesquita, Superintendente de Relações Institucionais da Aneel.

Indicador Imp G 2.1:
"Estimativa do número de projetos de lei que contêm contribuições do Idec e de outras entidades de defesa do consumidor".

Ao longo do período analisado, o Idec formulou recomendações para quatro projetos de lei, sendo dois deles de âmbito estadual e os outros dois, de incidência nacional.

- Projeto de Lei 262/2001, que cria a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado do Paraná. Após informalmente tomar conhecimento da existência deste projeto de lei e haver identificado inúmeras deficiências em seu texto, o Idec encaminhou pedido formal à Assembléia Legislativa de promoção de audiência pública para discuti-lo previamente a qualquer deliberação. Atendido em sua solicitação, o documento preparado em conjunto com a ADOC, continha oito itens distintos de análise e recomendações.
- Projeto de lei que regulamenta o artigo 282 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, que dispõe sobre o monitoramento e as ações de controle da potabilidade da água.
- Projeto de lei que institui as diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências.
- Projeto de Lei de Saneamento da Presidência da República, em tramitação no legislativo. Em junho de 2001, o Idec enviou à Comissão Especial da Câmara de Deputados (Brasília) considerações em relação a este projeto de lei.

Quando se interpreta o enunciado deste indicador a partir uma perspectiva mais ampla de política pública efetiva, que inclui, ademais dos projetos de lei stricto sensu, outros textos normativos (resoluções, portarias, etc.), amplia-se o número das contribuições oferecidas pelo Idec para o aperfeiçoamento da legislação referente à prestação dos serviços de água, energia elétrica e telefonia.

Considerando a abrangência e o inequívoco impacto social, merecem destaque a Portaria MS 36/90, que regulamentava o controle e a vigilância da qualidade da água (substituída em 2000, pela Portaria 1469/2000, com o estabelecimento de prazo de dois anos para a adaptação das empresas distribuidoras). O documento preparado pelo Idec contém 11 considerandos e 38 sugestões, que, entre outros aspectos, inclui a explicitação da redação de artigos, inclusão de definições e conceitos, responsabilidades dos agentes envolvidos e condições de acesso a informações e serviços solicitados pelo consumidor, alteração de critérios para a definição do padrão de potabilidade, acesso a informações sobre a qualidade da água fornecida. Destas sugestões, 22% foram acolhidas pelo Ministério da Saúde, com aplicação de abrangência nacional.

Outra importante contribuição resultou no estabelecimento do critério universal de classificação do consumidor residencial de baixa renda (Resolução Aneel 609/2002). Ao Idec cabe o mérito de haver posto a questão em discussão, apontando problemas e propondo formas de equacioná-los, pressionando a agência e mobilizando a opinião pública e outras organizações para o tema. Não obstante a proposta apresentada não ter sido aprovada, não resta dúvida sobre sua valiosa contribuição, quando menos, no sentido de transformar em norma universal uma definição que antes estava sob a influência direta das empresas concessionárias.

*Indicador ImpG 2.2/3:
"Número e tipo de
pleitos favoráveis aos
consumidores de
serviços públicos
encaminhados pelo
Idec e outras entidades
de consumidores, que
foram acolhidos pelas
agências reguladoras,
empresas, governos,
judiciário, políticos e
legisladores*

Entre 1999 e dezembro de 2002, o Idec ajuizou 10 ações civis públicas com pedidos de liminares. Destas, sete obtiveram decisão parcial ou integral³² favorável em 1ª e/ou em 2ª instância, cinco das quais aguardam manifestação do Ministério Público, ou julgamento em 1ª ou 2ª instância, tal como mostra o quadro 2.

Estes números não expressam, contudo, o volume de trabalhos envolvidos na preparação e no acompanhamento de cada uma das ações, que incluem levantamento de dados sobre problemas, análise do cumprimento das normas legais referentes ao serviço, o monitoramento da tramitação dos processos, etc.. Tampouco comportam medidas uniformes de tempo, pois a tramitação em cada uma das instâncias pode demandar tempos variáveis e a sentença final pode ocorrer muitos meses (e, até anos) após o início do processo.

Estes número também não refletem a importância das conquistas, seja no que se refere ao reconhecimento dos direitos gerais dos consumidores assegurados pela Constituição Federal e pelo Código de Defesa do Consumidor, ou em relação a ganhos efetivos em sua economia pois, em sua quase totalidade, resultaram em redução dos percentuais de reajuste das tarifas ou em desoneração do consumidor residencial de custos e/ou aumentos reivindicados pelas empresas concessionárias. Embora não se disponha dos dados referentes ao número de beneficiários de cada uma destas ações, estimativas grosseiras permitem estimar a dimensão do impacto de algumas delas:

- no estado de São Paulo, em quase sua totalidade coberto pela Telefônica, existem 6 milhões de assinantes residenciais de telefonia fixa, metade dos quais, domiciliados na capital³³;
- a Eletropaulo atende a 4,6 milhões de unidades consumidoras, beneficiando 14 milhões de pessoas³⁴;
- o sistema BrasilCel, que reúne as operadoras Telesp Celular e Telefônica Celular, totaliza cerca de 16,8 milhões de assinantes em vários estados brasileiros³⁵.

³² Várias destas ações referiam-se a mais de um objeto. Em alguns casos, apenas um ou alguns dos objetivos foram concedidos.

³³ Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2000. Tabela 2.9.1 – Domicílios particulares permanentes, por alguns serviços e bens duráveis existentes nos domicílios.; e Informações cedidas por via eletrônica pelo Plantão IBGE / SP.

³⁴ Site www.eletropaulo.com.br.

³⁵ "Três teles devem unir suas operações". Folha de São Paulo de 13/02/2003. Caderno B, pág.2.

Quadro 2 – Ações judiciais ajuizadas pelo Idec e julgadas favoravelmente – 1999 / 2002

Ano de propositura	Réu /Tipo da Ação	Status
1999	Réu: Telesp (Telefônica) Pedido de liminar visando a impedir a cobrança de reajuste de tarifa, até o cumprimento de todas as metas de universalização e qualidade mínimas previstas no Plano Geral de Metas de Qualidade e Universalização.	Liminar concedida em 2ª instância e confirmada na 1ª instância por sentença (setembro 99). Aguarda sentença de 2ª instância. Esta decisão representou economia de R\$ 220 milhões (valores da época) para os assinantes.
1999	Réu: Aneel, CPFL, FBE, Elektro e Eletropaulo Pedido de liminar para o estabelecimento dos critérios para consumidores de baixa renda, em caráter de urgência, para impedir a cobrança do aumento de junho de 99 e obrigar as empresas a devolver nas contas seguintes, os valores recolhidos.	Lei n.º 10 438 – 26/04/02 e Resolução Aneel n.º 485 – 26/08/02, estabelecem critério de classificação do consumidor de baixa renda proposto pelo Idec. No estado de SP, os critérios ficaram mais restritivos, reduzindo o número de beneficiários.
2000	Réu: Anatel, Telesp e CTBC Pedido de liminar para a suspensão da Cláusula 11 do Contrato de Concessão, para proibir a Telefônica e a CTBC de imporem reajustes superiores ao IGP-DI sobre as tarifas do plano básico (habilitação, assinatura, chamada local e cartões e fichas telefônicas) e de enviarem nomes de usuários inadimplentes para o SERASA e o SPC.	Liminar concedida em 1ª instância e suspensa provisoriamente por decisão do TRF-3ª Região (04/07/2000), aguarda manifestação do Ministério Público e sentença em 1ª instância. A Telefônica foi compelida a devolver valores já recolhidos.
2001	Réu: Telesp Celular Pedido de liminar para suspensão imediata das cobranças de tarifas abusivas e não previstas na publicidade da empresa para os planos mais populares. Pedido estendido para garantir retorno de consumidores que haviam migrado para planos mais caros.	Liminar concedido em 1ª instância e confirmada em 2ª instância, para o primeiro assunto. Concedida em 1ª instância e negada em 2ª, para o segundo assunto. Acordo entre as partes foi homologado em 25/11/02, garantindo a não cobrança das tarifas questionadas, a devolução dos valores cobrados indevidamente e a redução das mensalidades dos planos de cobertura total. 500 mil consumidores beneficiados.
2002	Réu: Aneel, CPFL, FBE, Elektro e Eletropaulo Pedido de liminar para proibir cobrança do “seguro anti-apagão” (Encargo de Capacidade Emergencial) e da Recomposição Tarifária Extraordinária.	Liminar concedida em 20/11/02 para a suspensão da cobrança do “seguro anti-apagão” e em 13/12/02, para a Recomposição Tarifária Extraordinária no estado de São Paulo.
2002	Réu: Telesp (Telefônica) Pedido de liminar para a obrigatoriedade de discriminar os pulsos das chamadas efetuadas.	Liminar concedida em 1ª instância e suspensa em 2ª instância por recurso interposto pela empresa. Aguarda decisão do recurso, para prosseguimento da ação em 1ª instância.
2002	Réu: Telesp (Telefônica) Pedido de liminar para proibir a empresa de impor a contratação de outro provedor de acesso à Internet pelo Speedy e de suspender a prestação do serviços aos associados que não quiserem manter a contratação do provedor adicional.	Liminar concedida em 1ª instância e suspensa provisoriamente em 2ª, aguarda decisão do recurso da empresa para prosseguimento da ação.

2 RESULTADOS E IMPACTOS EM RELAÇÃO AOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS

2.1 – Objetivos específicos I /II

Resultado esperado I/II-1

Indicador I.111a:
Estimativa do número e tipo de estudos, pesquisas e textos técnicos produzidos pelo Idec sobre o tema

Os indicadores de resultados e impactos foram formulados para cada um dos objetivos específicos. Devido à afinidade de propósitos, os objetivos I e II foram trabalhados em conjunto, a partir da expectativa de quatro resultados e de dois impactos distintos.

Fortalecer a capacidade técnica do Idec” e “Fortalecer a participação das associações de consumidores na definição de políticas setoriais que levarão ao desenvolvimento de quadros normativos e entidades fiscalizadoras justas, transparentes e efetivas”³⁶.

Equipe do Idec está capacitada para identificar as relações causais explicativas do problema (legais, econômicas, governamentais), para antecipar futuros problemas e para estabelecer linhas e estratégias de ação.

No âmbito da implementação do Programa, ou decorrente das ações executadas, o Idec produziu mais de uma centena de estudos, pesquisas e textos técnicos de tipos e finalidades distintas, como se sintetiza a seguir:

- Reunir e sistematizar a informação e analisar as normas que regem a prestação dos serviços públicos, a estrutura e funcionamento das agências reguladoras e suas relações com agentes econômicos e consumidores: o produto destas atividades foi consolidado no livro “A proteção do consumidor de serviços públicos”, co-editado com a Editora Max Limonad, em 2002.
- Registrar debates e colaborações de consultores, palestrantes, e participantes dos eventos organizados: as palestras e debates do workshop “Os Serviços Públicos Privatizados e os Direitos do Consumidor” (fevereiro de 2000) foram gravados e, posteriormente, incorporados ao livro “A proteção do consumidor de serviços públicos” e ao site institucional. Os trabalhos em grupos setoriais dos três seminários temáticos foram sintetizados nos relatórios respectivos.

³⁶ Os objetivos I e II apresentam a seguinte redação: “”. Idec. Op.cit. nota 26.

- Apoiar a realização de campanhas públicas de educação do consumidor em relação a seus direitos no setor de serviços públicos e ao uso racional e responsável destes serviços: além da série “A família do Seu Jair em...” (sete cartilhas), foram produzidos cinco CD’s para inserções radiofônicas e cinco vinhetas para a transmissão televisiva. Também foi editado um vídeo resgatando a experiência de algumas escolas participantes da campanha nas escolas.
- Consolidar informações para efeito de orientação a associados e consumidores de maneira direta (via atendimento) ou indireto (matérias publicadas na mídia, cartilhas e outros materiais informativos e educativos): cerca de 77 textos informativos foram produzidos para apoiar a orientação aos consumidores que recorrem ao serviço de atendimento. As 44 matérias elaboradas pelo Idec para a mídia em geral³⁷ ou os 55 artigos preparados para a revista Consumidor SA³⁸ constituem extratos de estudos elaborados para difundir aspectos do funcionamento destes serviços, para os mutirões e/ou mobilizar a população para propostas de modificação lideradas pelo Idec.
- Coletar dados e analisar aspectos específicos destes serviços, para fundamentar propostas e recomendações apresentadas em consultas e audiências públicas, ajuizar ações e liminares favoráveis aos consumidores: na atualidade, esta atividade ocupa posição de centralidade nas ações de representação do consumidor empreendidas pelo Idec, garantindo-lhe poder de argumentação e qualidade na interlocução com as agências reguladoras e órgãos setoriais e respeitabilidade no cenário institucional no universo nacional e internacional das entidades de defesa do consumidor. Um exemplo ilustrativo pode ser extraído do estudo “Serviços de atendimento ao usuário das empresas de telefonia fixa”, realizado em agosto/setembro de 2001 e que se orientava para a análise do cumprimento da Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9472, de 16/07/97), nos aspectos referentes ao funcionamento dos call centers e postos de atendimento. As conclusões deste estudo fundamentaram as petições encaminhadas à Anatel no mesmo ano.
- Qualificar a participação do Idec em seminários, encontros e reuniões organizadas por terceiros: um levantamento amostral referente ao ano de 2002 indica a participação do Idec em mais de duas dezenas de eventos externos realizados no âmbito nacional e internacional. Para cada um destes, foram preparados estudos e/ou papers específicos ou foram sistematizados dados e análises realizadas pela equipe para atender a outras necessidades.

³⁷ WWW. ideo.org.br -- releases.

³⁸ Idec. “Matérias da revista Consumidor AS sobre os serviços de água e telefone. Extrato de relatório. S/data.

*Indicador I.111b:
"Número, origem e
perfil da qualificação
profissional de
funcionários e
consultores externos
envolvidos com
atividades da área de
serviços públicos".*

A equipe coordenadora do Programa foi organizada com quatro profissionais – parte dos quais, já prestava algum tipo de colaboração de caráter mais ou menos contínuo –, todos eles reunindo formação acadêmica e experiência profissional condizentes com as exigências do trabalho.

Um dos membros da ECP, por exemplo, atuou como chefe da Divisão de Higiene e Controle de Alimentos, diretor do Centro de Saneamento e de Vigilância e Pesquisa no estado do Paraná antes de ingressar nos quadros do Idec. Outra, trabalhou durante dois anos no Inmetro. Nesta instituição, integrou a equipe do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), cuidando dos projetos relacionados com o tema consumidor e participando das visitas técnicas realizadas a oito países europeus. O objetivo destas visitas foi conhecer entidades de consumidores, suas formas de participação em políticas públicas e em atividades de controle social. Além desses, a força da equipe nos aspectos legais vinha da presença de duas advogadas – uma das quais, exercendo funções de coordenação do Programa. Esta composição se manteve até o ano de 2001, quando duas funcionárias – entre elas, a então coordenadora – se desligaram da instituição.

A opção assumida para a recomposição da equipe foi no sentido de fortalecer o princípio da organização matricial, que vinha sendo informalmente introduzido desde o final da década de 90 mas que, somente foi institucionalizado após o planejamento estratégico de 2000.

A adoção deste modelo (que se encontra mais detalhado no Indicador I.113a, fez com que o número de profissionais envolvidos nas ações da área extrapolasse em muito a própria ECP e permitisse o melhor aproveitamento das expertises individuais e do capital humano disponível na instituição. Os “novos” colaboradores internos também reúnem atributos profissionais relevantes para a área, seja no referente a aspectos técnicos específicos de cada um dos serviços, em relação à compreensão dos impactos da privatização sobre os consumidores ou, mesmo, no que diz respeito aos procedimentos judiciais cabíveis para a garantia de direitos lesados³⁹. A todos estes, agregam-se os profissionais que, atuando na área de comunicação ou em outras áreas do Idec, aportam contribuições valiosas para a divulgação das ações, ou para a execução de outras atividades relacionadas com a área de serviços públicos.

Neste contexto organizacional, a ECP se caracteriza muito mais como o grupo de trabalho que, além de planejar, executar e supervisionar as ações da área, atua como referência interna e externa para o tema e na identificação de necessidades de apoio técnico de outras áreas – fins. Assim, pode-se afirmar com segurança que todo o quadro funcional institucional participa das ações da área de serviços públicos, executando atividades preparatórias (levantamentos, análises, etc.), finalizando-

³⁹ Apenas para efeito ilustrativo, pode-se mencionar a experiência de trabalho de um destes profissionais na Consumers International, onde se dedicou ao estudo do impacto dos acordos internacionais de comércio sobre o consumidor e sua participação, juntamente com outra funcionária, no projeto “Monitoramento da qualidade e preço dos serviços públicos privatizados”, financiado pelo CNPq e que incluiu a visita técnica aos Estados Unidos; e o foco no tema de controle social e agências reguladoras, escolhido por um terceiro colaborador, para a dissertação de mestrado na FGV-SP.

as (redação de ações judiciais, propostas e recomendações apresentadas em consultas e audiências públicas, etc.), alimentando a identificação de problemas a partir da atividade de atendimento, ou, ainda, produzindo e organizando a informação disponível internamente na base de informações (banco eletrônico de dados) e no centro de documentação. A publicação de artigos na revista Consumidor SA ou em outros veículos da mídia também envolve a área de comunicação e assessoria de imprensa da instituição⁴⁰.

Além do quadro interno de funcionários, diferentes consultores foram contratados nas etapas de levantamento e análise dos marcos regulatórios (oito consultores), produção de materiais informativos e educativos (duas empresas de consultoria), testes de qualidade e análise de aspectos específicos. A estes, se somaram os palestrantes e debatedores convidados aos workshop e seminários temáticos, totalizando, somente nestes eventos, cerca de 80 contribuições de profissionais brasileiros e estrangeiros vinculados aos órgãos setoriais, agências reguladoras e empresas concessionárias, universidades e centros de pesquisa, ONGs e redes de organizações civis, além de representantes de entidades de defesa de consumidores nacionais e estrangeiras.

Ainda em relação a este tópico, não se pode descartar a valiosa contribuição técnica aportada por algumas dezenas de profissionais vinculados às organizações visitadas nos Estados Unidos, Bélgica, França, Inglaterra e Portugal, alguns dos quais seguiram colaborando com o Idec.

Resultado esperado I/II-2:

Credibilidade do Idec como interlocutor dos consumidores é legitimada por governos, agências reguladoras e outras associações / entidades de consumidores.

Indicador I.112:
Número de convites emitidos por governos, agências reguladoras e outros agentes ao Idec para participar de consultas e audiências públicas ou para pronunciar-se formal e informalmente sobre assuntos relacionados com serviços de utilidade pública de água, energia elétrica e telefonia.

O Idec participou de 13 consultas e audiências públicas, nove das quais foram convocadas pela Aneel. Estas audiências versaram sobre assuntos diversos relacionados com qualidade dos serviços, valor da tarifa, metodologia e parâmetros adotados para calculá-las e reajustá-las e política de universalização do atendimento, entre outros (ver anexo 2).

Além da participação em consultas e audiências públicas, o Idec mantém a prática de encaminhar procedimentos administrativos para manifestar formalmente sua posição. No período analisado, registram-se 15 procedimentos administrativos, assim distribuídos: cinco, referentes à energia elétrica, três a saneamento e sete, à telefonia (anexo 4).

⁴⁰ Além da ECP e da Coordenação Executiva do Idec, a oficina de indicadores (dezembro de 2002) contou com a presença de nove funcionários, representantes das diferentes áreas institucionais que mantêm interface com o Programa, assim distribuídos: comunicação (revista, site e assessoria de imprensa), dois; administração de projetos, um; base de informações, três; mobilização e representação, dois; ações judiciais, um e orientação e educação: 01.

Uma das decorrências da presença qualificada nestas instâncias de consulta e participação se refere à credibilidade conquistada junto a aos diferentes atores envolvidos com o tema. Algumas evidências disso podem ser colhidas através de inúmeras situações, tais como as que se encontram listadas a seguir:

- Durante a crise de energia (2001), diversas vezes o Ministro Pedro Parente entrou em contato telefônico direto com a coordenadora executiva para comunicar e/ou comentar o andamento de reivindicações apresentadas pelo Idec.
- A convite do escritório latino-americano da Consumers International, o Idec tem proferido palestras para eventos realizados no Chile (2001), na Argentina (2000 e 2001), Peru (2002) e países da América Central. Além disso, participou dos dois encontros Euro-Latinoamericano, realizados em Toledo (Espanha) e em Lima (Peru).
- Solicitação feita em agosto de 2002 ao FNECDC / Idec⁴¹, pelo então recém empossado Ouvidor da Anatel, para que reunissem os assuntos pendentes até a data⁴².
- Em ofício datado de 22 de fevereiro de 2002⁴³, o Diretor Geral da Aneel responde consultas apresentadas pelo Idec através do FNECDC em sete diferentes correspondências despachadas ao longo do ano de 2001. Além de oferecer explicações sobre vários dos assuntos relacionados nestas correspondências, o referido ofício termina reiterando “...nossa disposição em realizar reunião nesta Agência, conforme entendimentos mantidos anteriormente (...) onde poderão ser aprofundadas as questões aqui explicitadas e definido um processo de diálogo sistematizado com esse Fórum e o próprio Idec”.⁴⁴

⁴¹ O FNECDC é presidido pela Coordenadora Executiva do Idec;. Várias das solicitações referentes aos agentes de políticas setoriais foram encaminhadas via Fórum, como uma estratégia para o seu fortalecimento.

⁴² Para bem situar o significado deste pedido, é necessário recordar que até a nomeação do atual Ouvidor (maio 2002), esta agência havia-se mantido numa distância cautelosa (para não dizer defensiva) às demandas endereçadas diretamente pelo Idec ou através do Fórum. Por esta razão, uma lista com quatro grandes temas relacionados com a prestação de serviços de telefonia havia se acumulado sem respostas: i) direito à informação, exigindo a discriminação dos pulsos nas contas telefônicas e a reabertura das lojas de atendimento pessoal ao consumidor; ii) exigência de maior transparência das empresas e da agência em relação aos parâmetros adotados para calcular aumento e/ou reposição das tarifas; iii) ação firme e efetiva da Anatel, na apuração das faltas das empresas e sua punição por descumprimento das notificações da agência; e iv) estabelecimento pela Anatel de critérios justos para o enquadramento do consumidor de baixa renda e isenção do ICMS incidente nas ligações telefônicas efetuadas nesta categoria de usuário. Segundo informou o Ouvidor, estes assuntos foram imediatamente encaminhados para a presidência da agência.

⁴³ Ofício n.º 131 / 2002 – DR/Aneel.

⁴⁴ Op. cit. nota 13.

- O reconhecimento do papel desempenhado pelo Idec como interlocutor da sociedade civil transparece nos depoimentos dados nas entrevistas realizadas para esta avaliação. Para o Ouvidor da Anatel, por exemplo, *“O Idec foi (e é) o ariete de articulação da sociedade em relação a estas questões [defesa dos consumidores]. É a entidade que está melhor estruturada / capacitada para exercer cobranças da Anatel. É o ‘ponto de resistência’.* Haveria, neste sentido, *“... uma ‘larga avenida’ a ser explorada [pela Anatel] com o Idec”*⁴⁵, entidade esta que, em sua percepção, é a única que reúne as condições necessárias para desempenhar um papel protagônico na educação para o consumo, na educação de representantes de usuários e na publicização das consultas e audiências públicas.

Resultado esperado
I/II-3:

Capacidade técnica no tema está instalada no Idec.

*Indicador I.113a:
Descrição da forma de
organização e dos
fluxos internos de
informação adotados
pelo Idec*

A internalização da capacidade técnica sobre o tema no Idec foi grandemente favorecida pelo modelo de organização matricial implantado a partir do ano 2000.

Segundo este modelo, as três unidades operacionais – Conhecimento e Informação; Orientação e Educação; e Representação e Mobilização - mantêm relações de interface entre si e são, por sua vez, articuladas pela unidade de gestão, que, além das funções decisórias de supervisão geral, inclui as funções administrativas, financeiras e de apoio. No interior de cada uma das unidades operacionais, localizam-se as áreas-fins responsáveis pelas ações rotineiras de estudos e pesquisas e pela produção de todos os serviços prestados direta ou indiretamente aos associados e consumidores difusos. Cada uma destas áreas tem um coordenador; e um destes coordenadores acumula a função de supervisor da unidade respectiva, com a atribuição de fazer a integração entre as áreas e as demais unidades. Conforme descrito no Manual do Idec⁴⁶, todas as áreas e unidades desenvolvem um conjunto de atividades planejadas de forma integrada e matricial, isto é, funcionários de uma determinada área colaboram com as demais, em projetos e ações específicas.

De fato, a ECP, embora constituída como um grupo de trabalho no interior da Unidade Operacional Conhecimento e Informação, antes mesmo de concluir a primeira etapa do Programa – ou seja, o levantamento dos marcos regulatórios – já demandava a colaboração de outras áreas internas, seja para proporcionar orientação a consumidores insatisfeitos com as mudanças ocorridas na prestação dos serviços públicos, para representá-los em consultas e audiências públicas ou, ainda, para ajuizar e acompanhar o julgamento de ações judiciais, editar matérias sobre o tema, etc. Assim, na prática, as ações do Programa rapidamente passaram a ser executadas por grande parte da equipe institucional, assumindo a ECP um papel referencial e coordenador da temática.

⁴⁵ Entrevista realizada em 13 de dezembro de 2002, com Fernando Antônio Fagundes Reis, Ouvidor da Anatel.

⁴⁶ Idec. Manual do Idec. São Paulo, fevereiro de 2001.

De uma maneira simplificada, os fluxos internos entre tipos de ação desencadeadas pelo Programa, áreas e unidades operacionais podem ser representados como na figura 1, na qual, as bordas representam as diferentes unidades operacionais envolvidas com as ações de serviços públicos e as setas indicam a direção das demandas internas. Como já comentado em tópico anterior, a ECP atua como elemento de articulação entre as várias áreas / unidades operacionais, influenciando os processos específicos de produção de informações.

Em relação a este tópico, merece destaque a experiência adquirida com a campanha educativa, única atividade efetivamente nova no histórico institucional e que há muito vinha sendo almejada⁴⁷. Na perspectiva do Idec, esta atividade além de possibilitar a oportunidade de estabelecer interfaces com o sistema educacional, revelou todo o potencial mobilizador de iniciativas que aproveitam o potencial escolar e que fomentam o respeito, a capacidade de pensar e de produzir, as interações pessoais e sociais, revertendo o tradicional quadro de pobreza que caracteriza o sistema educacional público brasileiro.

A boa receptividade dos meios de comunicação de massa para divulgar a campanha e os trabalhos premiados, até meses depois de concluída, mostrou também um potencial que pode ser melhor explorado. Animado por estes resultados, o Idec já tomou a iniciativa de reeditar a campanha educativa nas escolas, submetendo um novo projeto ao Fundo de Direitos Difusos – Ministério da Justiça⁴⁸.

Indicador I.113b:

*Descrição da forma
adotada para preparar
e fornecer informações
solicitadas pelos
consumidores*

O atendimento às pessoas associadas ou não que procuram o Idec pessoalmente ou por via eletrônica se apoia em documentos elaborados para esta finalidade e que contêm toda a informação necessária sobre o assunto. Os tópicos destes documentos são periodicamente atualizados e resultam de pesquisas e análises desenvolvidas pela Unidade Operacional de Conhecimento e Informação e posteriormente organizadas no Sistema de Consulta.

Nos últimos anos foram produzidos 77 documentos teste tipo, sendo 15 para aspectos gerais dos serviços públicos, três, específicos para água, 21 para energia elétrica, 12 para telefonia em geral, sete para telefonia celular e 19 para telefonia fixa.

O fornecimento das orientações também se apoia em instrumentos especificamente formatados para registrar os consulentes e suas reclamações (fichas de registro de orientação ao associado), ou para encaminhá-las aos agentes setoriais. Neste último caso, o Idec fornece 15 modelos de carta, abordando situações e problemas mais frequentes em relação a cada um dos três serviços.

O serviço de atendimento também alimenta as ações de representação, subsidiando a preparação de documentos para as consultas e audiências públicas, ações judiciais, etc., atuando como um termômetro para a área de serviços públicos, isto é, colecionando os casos sobre determinado assunto, durante um intervalo de tempo. Em situações especiais, o Idec realiza mutirões.

⁴⁷ Note-se que o planejamento estratégico de 2000 dá destaque à área Educação para o Consumo.

⁴⁸ O Idec aguarda a decisão sobre este projeto.

Um mutirão consiste numa atividade estruturada de atendimento maciço orientada à rápida identificação de problemas em relação a um tema específico, visando à preparação de documentos para consultas e audiências públicas, ajuizamento de ações ou a estudos em andamento. Os mutirões envolvem três etapas principais - planejamento, execução e avaliação. Na primeira etapa, além da preparação de materiais (fichas de registro de consultas, por exemplo), são decididos dia, horário e local, definidos os funcionários que irão prestar plantão e a estratégia de divulgação (panfletagem em locais públicos, aviso no site, etc.); na segunda etapa, são feitos os atendimentos e os registros das queixas dos consumidores, além da distribuição de materiais informativos (cartilhas, filipetas, etc.); e, na terceira, apuram-se os resultados. Para esta atividade há envolvimento e interação entre as diversas áreas.

O Idec promoveu dois mutirões incluindo temas de serviços públicos. No mutirão realizado nos dias 14 e 15 de março de 2002⁴⁹ sobre planos de saúde, bancos e telefonia, por exemplo, 25% dos atendimentos feitos recaíram neste serviço público, com maior incidência de reclamações em relação ao aumento de pulsos e cobrança indevidas. A mesma estratégia foi empregada para levantar os problemas decorrentes do racionamento de energia elétrica, o que permitiu identificar como predominantes: consumo atípico para os meses empregados para o cálculo da cota, cálculo da meta equivocado, impossibilidade de reduzir o consumo mensal, aumento do número de pessoas na unidade consumidora e pessoa doente na casa⁵⁰.

Resultado esperado
I/II-4:

Rede de relacionamento e articulação do Idec com outros atores da sociedade (agências reguladoras, associações e entidades de consumidores, outras instituições) está consolidada.

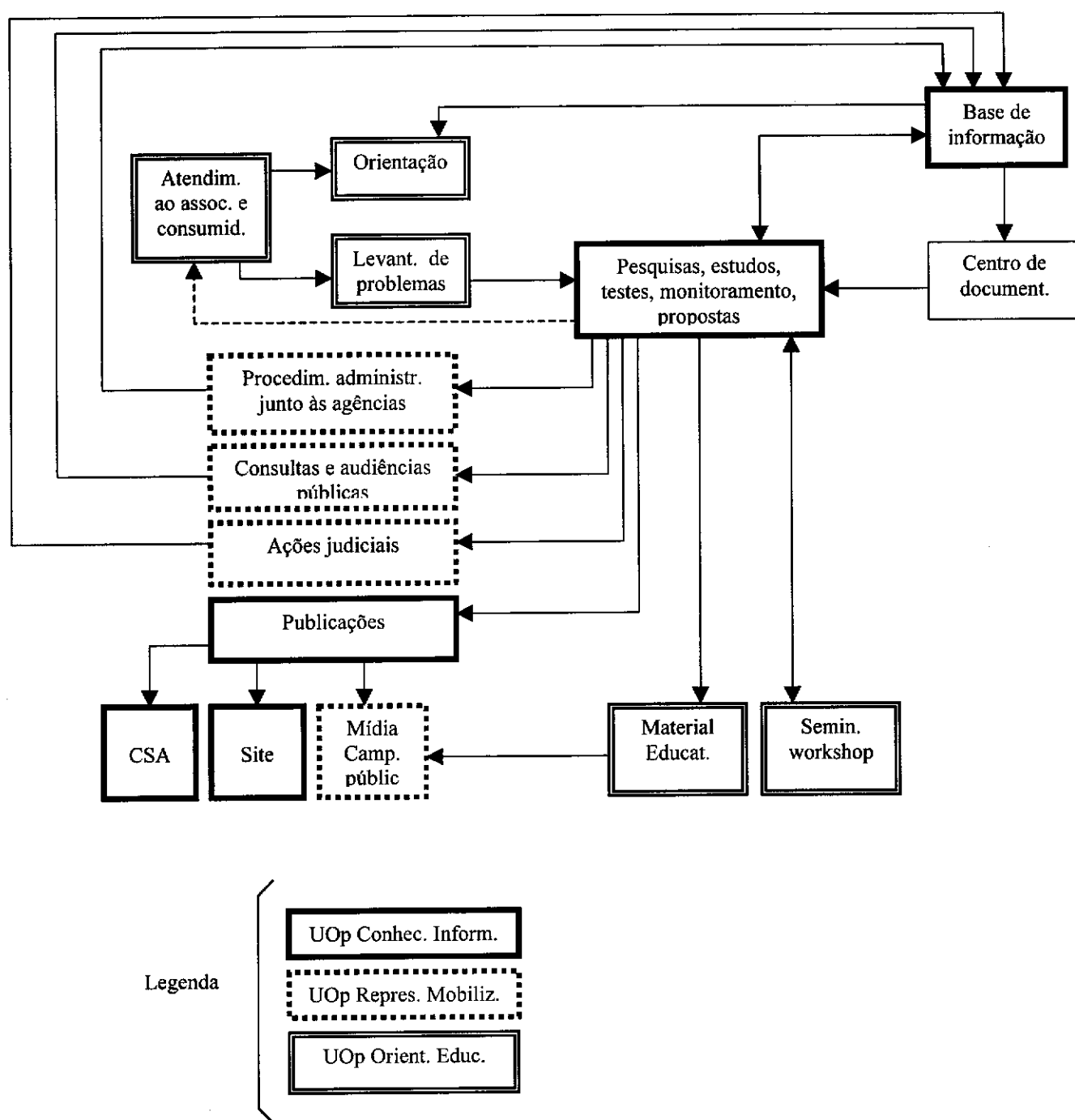
Indicador I.114:
Número e tipo de redes e articulações das quais o Idec participa.

A filiação a redes e articulações de organizações da sociedade civil configura uma das estratégias centrais do Idec de fortalecimento da capacidade de participação e controle social dos consumidores e de ampliação de seu poder de influenciar a formulação de políticas públicas. No campo dos serviços públicos, estas articulações existem tanto no âmbito nacional como no internacional e o Idec faz parte das seguintes:

⁴⁹ Este mutirão foi realizado no hall do andar térreo do Conjunto Nacional – um edifício de escritórios localizado na avenida Paulista e, portanto, de fácil acesso ao público em geral – e, no segundo dia, na sede do Idec.

⁵⁰ Idec. Problemas decorrentes do racionamento. S/d.

Figura 1 - Fluxos internos entre tipos de ação desencadeadas pelo Programa



- Consumers International, organização que congrega cerca de 200 associações de consumidores em mais de uma centena de países;
- Fórum Nacional de Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor, uma rede que articula 21 entidades⁵¹, de 13 estados brasileiros, constituída em 1996, durante o II Encontro Nacional de Entidades Cíveis de Defesa dos Consumidores. O Idec ocupa a presidência e a secretaria executiva do FNECDC.
- Frente Nacional de Saneamento Ambiental, uma articulação de 12 federações e entidades cíveis⁵².
- Frente Integrada dos Consumidores de Telefonia, constituída durante o Seminário de Telefonia (março de 2001), com representação de 37 instituições cíveis e públicas de defesa do consumidor⁵³.
- Agência Independente de Fiscalização dos Serviços Públicos, uma articulação de entidades cíveis que reúne, entre outras, a OAB, o Sindicato de Engenheiros e universidades.
- Fórum de Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica.
- Grupo de Trabalho Serviços, da Rede Brasileira de Integração dos Povos, que trata dos impactos dos acordos internacionais de comércio sobre os consumidores de serviços públicos.

⁵¹ Constituem o FNECDC: Associação Brasileira de Economistas Domésticos (ABED/CE - Fortaleza), Associação Brasileira do Consumidor (ABRACON - Rio de Janeiro), Associação Cidade Verde (ACV / Porto Velho), Associação de Educação e Defesa do Consumidor (ADEC - Fortaleza), Associação de Defesa do Consumidor do Estado do Amapá (ADECON/AP - Macapá), Associação de Defesa da Cidadania e do Consumidor (ADECON - Recife), Associação de Defesa e Orientação do Cidadão (ADOC - Curitiba), Associação Catarinense de Defesa dos Direitos da Mulher, Donas de Casa e Consumidor (ADOCON/SC - Florianópolis), Associação das Donas de Casa e Consumidores de Tubarão (ADOCON - Tubarão), Associação dos Usuários de Seguros, Planos e Sistemas de Saúde (ADUSEPS - Recife), Associação de Proteção ao Consumidor (APC - Porto Alegre), Associação de Apoio e Defesa do Consumidor (ASADEC - Fortaleza), Centro de Defesa do Consumidor do Rio Grande do Norte (CDC/RN - Natal), Comitê de Defesa do Consumidor Organizado de Florianópolis (DECONOR/SC - Florianópolis), Instituto para o Consumo Educativo Sustentável do Estado do Pará (ICONES - Belém), Instituto de Pesquisa e Defesa do Consumidor (IPEDEC/MG - Juiz de Fora), Movimento das Donas de Casa de Minas Gerais (MDC/MG - Belo Horizonte), Movimento das Donas de Casa e Consumidores da Bahia (MDCCB - Salvador), Movimento das Donas de Casa do Rio Grande do Sul (MDC/RS - Porto Alegre) e Vida Brasil - Valorização do Indivíduo Ativo (Florianópolis).

⁵² Participam da FNSA: Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, Associação Nacional de Serviços Municipais de Saneamento, Associação Nacional do Solo Urbano, Central de Movimentos Populares, FASE/Observatório de Políticas Públicas e Gestão Municipal, Federação Nacional de Urbanitários, Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais pelo Meio Ambiente e Desenvolvimento, Fórum Nacional de Reforma Urbana, Movimento Nacional de Luta pela Moradia, Polis e União Nacional por Moradia Popular.

⁵³ Esta frente caracteriza-se, de fato, como uma articulação informal, na qual cabe ao Idec o fornecimento de informações necessárias para manter a mobilização em torno do tema. Um dos assuntos tratados foi, por exemplo, a discriminação dos pulsos nas faturas mensais de serviço.

Impacto esperado
I / II - 6⁵⁴:

Ampliada a abertura das agências reguladoras para a participação e interação com o consumidor.

Indicador I.116:
*Número de convites
aceitos pelas agências
reguladoras e
empresas
concessionárias para
participar de eventos
promovidos pelo Idec.*

A pressão exercida pelas organizações de defesa dos consumidores tornou inevitável a presença de representantes das agências reguladoras, órgãos setoriais e empresas públicas e privadas prestadoras de serviços em eventos públicos onde temas relacionados com a prestação de serviços públicos essenciais são discutidos.

Nos quatro eventos patrocinados pelo Programa – o workshop “Serviços públicos privatizados e os consumidores” (fevereiro de 2000) os seminários temáticos de energia elétrica e telefonia (março de 2001) e saneamento (abril de 2001) -, foi expressiva a presença destes agentes, os quais, em alguns casos, participaram inclusive das discussões de temas que extrapolavam sua área específica de atuação.

Os relatórios destes eventos registram que 31 instituições aceitaram os convites do Idec, totalizando 30% dos participantes dos quatro eventos organizados. Destes representantes governamentais, 19 atuaram como palestrantes (ver anexo 3, para maiores detalhes).

Impacto esperado
I / II-8⁵⁵:

Ampliada a capacidade do Idec de mobilizar apoios externos para sua atuação na área de serviços públicos.

Indicador I.118:
*Volume de recursos
mobilizados e número e
tipo de
relacionamentos
interinstitucionais
estabelecidos.*

O aporte de recursos de contrapartida previsto na formulação do Programa ocorreu a partir de um intenso esforço do Idec para a captação de apoios financeiros e não financeiros para a realização de várias atividades. Em sua totalidade, seis instituições aportaram cerca de R\$ 400 mil; e outras seis, propiciaram apoio material e/ou organizacional, como se apresenta no quadro 3.

Mas, muito além dos apoios formalmente recebidos, as ações desenvolvidas atraíram grande número e variedade de colaborações importantes com diversas instituições, com algumas das quais o Idec mantém relacionamento regular. Estes relacionamentos se dão com organizações governamentais e não governamentais e apresentam naturezas distintas – interlocução técnico-política, parceria, colaboração técnica, alianças pontuais e financiamento –, que podem ser assim definidas:

⁵⁴ A primeira revisão crítica feita à matriz de indicadores apresentou como sugestão, a exclusão do resultados I/II –5.

⁵⁵ Idem, nota anterior.

- **Interlocução técnico-política:** corresponde aos relacionamentos estabelecidos com agentes com funções oficiais de representação governamental e poder deliberativo e/ou normativo em sua área de competência e/ou com fóruns e articulações constituídas para ações de representação do consumidor.
- **Parceria:** compreende os relacionamentos interinstitucionais que se pautam pelo compartilhamento de objetivos, identidade e reconhecimento dos atores envolvidos e que se orientam por metas de longo prazo. Envolve frequentemente a co-responsabilidade no planejamento e na definição de prioridades de ação, a simetria em relação a riscos e ganhos e a clara definição de papéis e distribuição de responsabilidades.
- **Colaboração técnica:** entendida como a relação que é estabelecida entre organizações do mesmo setor ou de setores diferentes, que envolvem algum nível de intercâmbio regular ou periódico de conhecimentos, apoio na execução de ações técnicas (pesquisas, testes, formulação de propostas), assessoria e/ou consultoria.
- **Alianças pontuais:** incluem os relacionamentos estabelecidos visando a atender a necessidades funcionais, com finalidades claramente definidas e, em geral, com metas de curto prazo e certo nível de planejamento e de atividade conjunta.
- **Financiamento:** são as relações que, independentemente de responder a interesses compartilhados, erigem-se a partir de aportes financeiros para a execução de ações específicas e temporalmente delimitadas, exigindo ou não a comprovação de gastos ou de atividades realizadas.

Quadro 3 - Apoios recebidos pelo Idec para o Programa⁵⁶

Instituição	Tipo de apoio		Finalidade
	Financeiro (R\$)	Outro	
BIRD	6 114,11		Financiamento da produção de 300 exemplares do CD Saneamento.
British Council	60 000,00		Financiamento da participação de entidades de consumidores no workshop e seminários / prêmio para campanha nas escolas / a capacitação de 2 pessoas da equipe na Europa, a publicação do "Guia de A a Z sobre serviços públicos" (em fase de conclusão).
Consul. Americano	?		Financiamento da participação de entidades de consumidores no workshop e seminários
CNPq	146 245,19		Financiamento da visita técnica nos EUA

Continua....

⁵⁶ À exceção do aporte feito pelo CNPq, todos os demais referem-se exclusivamente às atividades e produtos finais. Além destes, foram investidos montantes significativos em recursos humanos.

Instituição	Tipo de apoio		Finalidade
	Financeiro (R\$)	Outro	
CREA/RJ			Disponibilização de espaço para o seminário de saneamento.
FNECDC			Co-organização dos eventos
Fundação Ford	56.499,05		Financiamento da visita técnica aos EUA / diárias e passagens para atividades de representação, workshop / testes e pesquisas.
FDD / MJ	134.401,90		Financiamento da participação de entidades de consumidores no workshop e seminários / publicação das cartilhas / testes e pesquisas.
STI – PR, Sind. Eng. – PR, UFPR e UEPG			Co-organização do seminário de energia elétrica.

Fonte: Idec. Relatórios do workshop e dos seminários temáticos; informações da ECP.

O quadro 4 distribui de maneira sintética as organizações com as quais o Idec mantém relacionamentos regulares, no âmbito das ações da área de serviços públicos.

Quadro 4 - Natureza dos relacionamentos interinstitucionais

Tipo de Organização	Natureza do relacionamento				
	Interlocução técnico-política	Parceria	Colaboração técnica	Alianças pontuais	Financiamento de ações
Governamental	<ul style="list-style-type: none"> •Anatel •Aneel •Minist. Público •Ass. Legisl. RJ •ANVISA •CSPE/SP •DPDC/MJ 	<ul style="list-style-type: none"> •FPDC/Procons •FUNASA/MS •Ass. Leg. PR •CSP-AL / SP 	<ul style="list-style-type: none"> •Inmetro •PUC/SP •USP •UFRJ •UNICAMP •Un. Sussex UK 	<ul style="list-style-type: none"> •UFPR •Secret. Munic. Educ./ PR e SP •Sec. Est. Educ./RJ 	<ul style="list-style-type: none"> •CNPq •FDD / MJ •Consulado Americano
Não governamental	<ul style="list-style-type: none"> •FNSA •FICT 	<ul style="list-style-type: none"> •ADOC •Consumers Int. 	<ul style="list-style-type: none"> •Consumers Union •Ent.FNECDC •Ilumina •DECO •National C. Council – UK DIEESE 	<ul style="list-style-type: none"> •Assoc. Favela Heliópolis •CREA/RJ •SENTE / PR •Sind. Estab. Ens.Red. Part. de Curitiba •FEMAM/PR 	<ul style="list-style-type: none"> •British Council •Fundação Ford

2.2 – Objetivo específico III⁵⁷

Resultado esperado
III-1:

Ações do Idec produzem efeito multiplicador em outras entidades de defesa dos consumidores.

Indicador III.11:
Número de entidades que incorporam a defesa dos direitos do consumidor de serviços públicos em sua agenda.

A pesquisa feita pelo Idec em agosto de 2002 e a entrevista eletrônica aplicada para efeito desta avaliação indicam que, pelo menos, 50% das entidades vinculadas ao FNECDC realizam ações relacionadas com o tema de serviços públicos⁵⁸.

Os depoimentos colhidos atestam o valor atribuído aos seminários como oportunidade para estas organizações se adentrarem no campo dos serviços públicos⁵⁹:

“O tema foi introduzido para debate, reflexão e trabalho nas organizações de consumidores...todas as entidades participantes do Fórum (Nacional de Entidades Cíveis de Consumidores) tiveram oportunidade de se capacitar através dos conteúdos dos seminários ... de excelente qualidade.”

“...(dotaram) a entidade de condições para um melhor acompanhamento dos serviços públicos”

“As discussões possibilitaram uma visão panorâmica da problemática no país e das principais deficiências na prestação de serviços...”

“Como um dos pontos positivos, destaca-se a participação de representantes de entidades de outros países, pela possibilidade de compartilhar outras experiências...”

“...(importante destacar) os mecanismos de garantias de direitos, principalmente aqueles que contribuem para o empoderamento de indivíduos e grupos organizados e estímulo à autodefesa.”

“Os seminários têm possibilitado ampla discussão dos papéis desempenhados pelos diversos atores da defesa do consumidor no Brasil, garantida a representação dos diversos segmentos.”

⁵⁷ “Apoiar e treinar associações de consumidores do Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo para que participem do monitoramento dos serviços de utilidade pública de água, energia elétrica e telefonia, além de estender o treinamento a outros estados”. Idec. Op.cit. nota 26.

⁵⁸ Os percentuais apresentados neste tópico referem-se às 10 entidades que responderam a pelo menos uma das duas pesquisas mencionadas, ou seja, pesquisa Idec / agosto de 2002: ADECON, ADOC, ACV,CDC/RN, CDC/RS, MDC/MG; entrevista eletrônica: ADOC, APC/RS, Associação Vida Brasil, ÍCONES e MDC/RS. Para efeito de diferenciação dos resultados de ambas pesquisas, será adotada a notação P-Idec, para o levantamento feito por esta instituição e EE-Av, para o que se realizou para esta avaliação.

⁵⁹ Os depoimentos aqui transcritos foram colhidos nas EE-Av.

De fato, as respostas à entrevista eletrônica indicam que o tema 'defesa do consumidor de serviços públicos' foi introduzido na agenda da maioria das organizações a partir do ano 2000, sendo desenvolvido a partir de um conjunto bastante diversificado de ações, que se caracterizam predominantemente como de atendimento / orientação e de representação, sendo menor o número daquelas que atuam no monitoramento da qualidade de serviços (respectivamente, 13 e três entidades – P-Idec). Estas respostas são coerentes com as principais linhas de atuação declaradas pelas entidades: a promoção de educação sobre direitos dos consumidores e a pressão política sobre agências reguladoras, órgãos do executivo e legislativo municipal, estadual ou federal (três respostas, cada – EE-Av); correspondem também aos dados comentados no indicador IV.1.1c deste relatório, que indicam o esforço realizado no sentido de expandir a educação do consumidor através da distribuição de materiais informativos e de ajuizar ações em seu nome.

Para a justa compreensão do significado destes números, há que se considerar a fragilidade organizacional que predomina entre estas entidades: em geral, elas se caracterizam como de pequeno porte (com até 10 pessoas ocupadas), alta ocupação de trabalho voluntário em jornadas mensais relativamente curtas, orçamentos limitados e, em geral, compostos por convênios⁶⁰ - e que determina sua pouca capacidade de assumir a execução de ações que exigem maior fôlego – isto é, estrutura operacional e/ou capacidade técnica instalada. A ausência de recursos humanos / equipe profissionalizada por parte das entidades foi, aliás, apontada como as principais dificuldades enfrentadas para a implementação de ações neste campo (P-Idec).

Assim, na prática, o que se pode deduzir é que, apesar de haverem internalizado o tema em suas agendas, estas entidades seguem dependentes dos apoios concretos que o Idec, o FNECDC, ou outros organismos podem proporcionar. De fato, esta inferência é corroborada quando se observa a distribuição das respostas às alternativas propostas para caracterizar o tipo de relacionamento predominantemente mantido por estas entidades com o Idec: apesar de quatro entidades haverem declarado compartilhar a concepção e a implementação de iniciativas relacionadas com a defesa dos direitos dos consumidores de serviços públicos, apenas duas sugerem manter algum nível de reciprocidade, enviando para o Idec, publicações e/ou notícias de interesse geral sobre o setor de serviços públicos em sua localidade. Todas as demais respostas referem-se a situações nas quais estas entidades recebem diferentes tipos de apoio do Idec (publicações, notícias por e-mail, fax ou telefone, orientações sobre dúvidas / consultas apresentadas e assessorias em assuntos / iniciativa específicas).

Por estes dados, fica evidenciado que as limitações operacionais que provavelmente predominam entre as entidades do FNECDC constituem um obstáculo objetivo para atuação de caráter mais pró-ativo e, inclusive, para o pleno funcionamento em rede, refletindo-se na assimetria detectada na pesquisa. Reconhecendo as restrições em relação a este tópico, o Plano de Trabalho 2001-2002 do FNECDC já previa o desenvolvimento institucional como um dos pontos focais para aquele período, estabelecendo que o Idec, juntamente com a Associação Vida Brasil elaborariam uma proposta para a capacitação das entidades.⁶¹

⁶⁰ Das cinco entidades que responderam à EE-Av, apenas duas declararam receber contribuições monetárias de seus associados.

⁶¹ www.uol.com.br/fndecd/planot.htm. O texto deste plano não permite identificar o conceito de desenvolvimento institucional adotado. Porém, remetendo-o ao que vem sendo difundido pela ABONG, por exemplo, pode-se supor a inclusão de temas relacionados com a dotação de condições organizacionais, funcionais e de relacionamento e comunicação social capazes de ampliar a realização da missão institucional.

Impacto esperado
III-2:

Ampliadas a articulação e as interações entre os diversos atores, para ampliar a presença e qualificar a ação das entidades locais na defesa dos interesses dos consumidores de serviços públicos.

Indicador III.12a:
Grau de influência do Idec para colocar tema dos direitos dos consumidores em outras frentes / redes já existentes.

As iniciativas do Idec neste sentido se evidenciam mais claramente a partir de sua inserção na Frente Nacional de Saneamento Ambiental (FSNA), no Fórum Social Mundial (FSM) e na Rede Brasil de Integração dos Povos (REBRIP).

Para melhor compreender o significado das contribuições à FNSA, é necessário resgatar parte da história desta articulação pluralista da sociedade civil.

A FNSA foi oficialmente lançada em novembro de 1997 com, entre outros, o objetivo de mobilizar a sociedade para a *"participação pública no debate sobre a reestruturação do setor [...] a formulação de políticas alternativas, criando mecanismos de participação e controle social, incluindo sistemas de qualidade dos serviços ..."*⁶². Até o lançamento da Frente, os focos privilegiados pelas organizações que lideravam o movimento recaíam sobre a segmentação que prevalecia entre as políticas urbanas, de saneamento e de meio ambiente, traduzidas, a primeira, pela política habitacional; a segunda, pelo financiamento das redes públicas de água e esgotos sanitários; e, a terceira, pelo controle da poluição.

No que se refere especificamente à política de saneamento, já haviam sido detectadas questões relacionadas com a universalização da distribuição, com o financiamento dos investimentos necessários para ampliar o atendimento e para manter em funcionamento os sistemas existentes e com os mecanismos de controle social e a necessária capacitação para exercê-lo, num contexto em que, apesar da centralização iniciada com o Planasa, inúmeras instituições municipais ainda eram provedoras do serviço.

A partir de 1999, quando se junta às entidades e movimentos que compunham a FNSA, a contribuição do Idec foi no sentido de neutralizar as perspectivas de cunho corporativo que até então prevaleciam nas posições defendidas pelos diferentes integrantes, inserindo a dimensão do direito do consumidor do serviço de saneamento como um direito básico de cidadania, fundado na essencialidade deste serviço – incluindo cobertura e qualidade de atendimento e modicidade de tarifas – e na garantia de nível adequado de informação.

Algumas ilustrações captam bem o sentido desta contribuição: por exemplo, para gestores destes serviços (e, inclusive, alguns sindicatos da área), a suspensão do serviço por inadimplência do consumidor era percebida como natural, dentro da lógica de mercado que regia este setor. Nos últimos anos, já se nota uma inflexão nesta posição, reconhecendo o direito à continuidade do fornecimento mesmo diante da impossibilidade temporária do usuário de pagar pelo consumo realizado.

⁶² SANTOS JR., Orlando A. dos. et al. Org. Políticas de Saneamento Ambiental: Inovações na perspectiva do controle social. FASE, Rio de Janeiro, 1998. 246p.

As contribuições do Idec no Fórum Social Mundial também são relevantes, tanto no que se refere à sua presença em mesas de discussão de temas relacionados com os serviços públicos de água, energia elétrica e telefonia quanto nos aspectos mais diretamente associados com a defesa dos direitos dos consumidores. Nas edições 2002 e 2003 deste mega encontro, membros da equipe participaram de diferentes debates, entre os quais citam-se: “Serviços públicos de qualidade: uma campanha mundial” (organizada por Internacional de Serviços Públicos); e o seminário organizado pela Consumers International, sob o título “O consumidor frente à globalização e os acordos de livre comércio”.

A experiência do Idec têm sido também levada à REBRIP. Através de sua participação no grupo de trabalho sobre serviços públicos, estão sendo acompanhados os acordos multilaterais (ALCA, OMC) com a perspectiva de analisar seus impactos sobre a sociedade brasileira.

*Indicador III.12:
Número e tipo /
finalidade das
articulações
estabelecidas entre
diferentes atores, por
âmbito geográfico
(local, nacional e
internacional).*

Muito do que se poderia comentar em relação a este indicador já está implícito nos tópicos que descrevem as redes e fóruns dos quais o Idec participa e os tipos de relacionamento mantidos com diferentes instituições. Portanto, aqui se detalham as circunstâncias e/ou as finalidades específicas para as quais articulações interinstitucionais de natureza formal ou informal foram constituídas. Para este efeito, foi criada a seguinte tipologia de finalidades:

- Formação de massa crítica em relação ao tema para exercer pressão junto a instâncias formuladoras de política públicas setoriais.
- Constituição de condições para a realização de ações específicas.
- Capacitação da equipe e/ou intercâmbio de conhecimentos específicos no tema.
- Sensibilização, conscientização e/ou educação sobre direitos e consumo responsável dos serviços públicos.

É óbvio que os relacionamentos interinstitucionais não se enquadram perfeitamente dentro desta tipologia; e que nem todas as instituições com as quais o Idec manteve contatos encontram-se aqui representadas. Contudo, a leitura de documentos e das entrevistas realizadas, permitiu perceber tendências que autorizam aproximações a este tópico, tal como ilustrado no quadro 5 a seguir:

*Indicador III.13: N.º e
tipos de ações
realizadas por
entidades locais para a
defesa e representação
dos interesses dos
consumidores.*

Embora as informações disponíveis não permitam aferir o número total de ações de representação dos interesses dos consumidores, algumas evidências sugerem que, dentro de suas possibilidades, estas ações estão sendo implementadas e, em alguns casos, com ganhos significativos⁶³:

⁶³ As informações relacionadas com pleitos realizados pelas entidades de defesa dos consumidores se baseiam no levantamento feito pelo Idec em agosto de 2002 e na pesquisa eletrônica realizada para esta avaliação.

Quadro 5 - Número e tipo e/ou finalidade das articulações estabelecidas, por âmbito geográfico

Finalidade	Âmbito geográfico		
	Local	Nacional	Internacional
Formação de massa crítica em relação ao tema para exercer pressão junto a instâncias formuladoras de política públicas setoriais.	<ul style="list-style-type: none"> •Assembl. Leg. PR •Assembl. Leg. SP •Assembl. Leg. RJ 	<ul style="list-style-type: none"> •FNECDC •FNESA •Procon's •FICT 	
Constituição de condições para a realização de ações específicas.	<ul style="list-style-type: none"> •SME - Curitiba e São Paulo •SSE-RJ •SENGE/PR •CREA/RJ •Instituto Polis •Minist Público/ PR 	<ul style="list-style-type: none"> •FNECDC •FUNASA •Inmetro 	
Capacitação da equipe e/ou intercâmbio de conhecimentos específicos.		<ul style="list-style-type: none"> •Ilumina •PUC/SP •UFPR •UFRJ •UFSP •UNICAMP 	<ul style="list-style-type: none"> •CI-ALC •University of Sussex •C. Union - US •DECO - Portugal
Sensibilização, conscientização e/ou educação sobre direitos e consumo responsável dos serviços públicos.	<ul style="list-style-type: none"> •Ent. defesa consum. •Escolas 1º/2º grau PR/RJ /SP •Assoc. populares 		

- *Associação Brasileira de Economistas Domésticas - ABE - CE (Fortaleza)*
 - Participou de audiências públicas para debater o relatório da CPI que investigou irregularidades operacionais da Telemar, para discutir a suspensão do fornecimento de energia elétrica em casos de inadimplência e para discutir os critérios para definição de consumidor de baixa renda (Resolução Aneel 485/02).
 - Entre 2001 e 2002 desenvolveu ações educativas, distribuindo e distribuindo as cartilhas editadas pelo Idec em eventos e palestras organizadas por escolas, empresas e associações comunitárias, além de fazer a divulgação de seu conteúdo na mídia e em atos públicos.
- *Associação de Defesa da Cidadania e do Consumidor - ADECON (Recife):*
 - Ação Civil Pública contra a Telemar (sem data), para obrigá-la a discriminar os pulsos além da franquia contida na assinatura. Recebeu tutela antecipada e decisão de mérito favorável. O recurso solicitado pela empresa foi acatado e a sentença não pôde ser executada.

- Ação Civil Pública contra a Telemar, a CELPE e a COMPESA para oferecerem as seis datas de pagamento das faturas a que têm direito os consumidores. Obteve liminar, ainda não cumprida até agosto de 2002.
- Ação Judicial junto ao Ministério Público de Pernambuco, contra o Procon-PE, por este órgão estar atendendo aos interesses dos fornecedores em prejuízo dos consumidores.
- *Associação de Defesa e Orientação do Cidadão – ADOC (Curitiba):*
 - Representação ao Ministério Público Federal e Estadual sobre Ação Judicial contra a empresa Disque Amizade-145.
 - Direito de Petição ao Governador do Estado, com relação à discriminação de pulsos nas faturas telefônicas – Lei Estadual n.º 13051/2001.
 - Solicitação em conjunto com o Idec, em 2001, de instauração de audiência pública para a discussão do projeto de lei que cria a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado do Paraná.
- *Vida Brasil – Valorização do Indivíduo Ativo (Fortaleza)*
 - Participou de audiências públicas com a Aneel, Câmara de Gestão da Crise Energética, órgãos setoriais e de encontros com outras entidades civis de defesa dos consumidores para discutir os critérios para definição da categoria de consumidor de baixa renda, encargos emergenciais de energia elétrica, bônus nas tarifas de energia elétrica, TIP e privatização da Companhia de Água e Esgotos.
 - No ano de 2002, representou os consumidores em dois seminários promovidos pela CONERGE.
- *Centro de Defesa do Consumidor do Rio Grande do Norte – CDC/RN (Natal)*
 - Denúncias ao Ministério Público com relação a energia elétrica e telefonia.
- *Movimento das Donas de Casa do Rio Grande do Sul – MDDD/RS (Porto Alegre)*
 - Participa regularmente de discussões com a FEDERASUL, órgãos competentes, AGERGS e Câmara de Vereadores, sobre preços de tarifas de serviços concedidos.

2.3 – Objetivo específico IV⁶⁴

Resultado esperado
IV-1:

Informações para a educação do consumidor foram disseminadas.

Indicador IV.11a:
*Número de matérias
publicadas no site,
revista Consumidor SA
e na mídia, por ano.*

A partir de 1999, o tema serviços públicos passou a fazer parte da pauta permanente da revista Consumidor SA, integrando a partir de 2002 a seção “Cidadania”. Neste período, foram lançadas 23 edições da revista, todas elas contendo matérias sobre o tema.

No total, registram-se 55 artigos sobre serviços públicos (inclusive, cartas e casos reais) que, para efeito desta avaliação, foram classificados em cinco categorias de assuntos: *i) tarifas*, versando sobre preços e reajustes, custos de produção/distribuição, instalação e manutenção dos serviços; *ii) qualidade*, incluindo, em relação à água, os resultados dos testes realizados, a continuidade do abastecimento e os padrões oficiais de potabilidade; em relação à energia elétrica, a frequência e duração das interrupções do fornecimento, as oscilações bruscas de fase, as falhas na manutenção; e, em relação à telefonia, a intensidade de ruídos na transmissão, a frequência de troca de linhas, de números ou de sinal de linha ocupada; *iii) relacionamento com o consumidor*, abordando os mecanismos de acesso, rapidez no atendimento e grau de resolubilidade das reclamações feitas; *iv) educação do consumidor*, apresentando informações úteis sobre quantidade de consumo dos aparelhos eletrodomésticos, o consumo sustentável da água e o uso racional do telefone; *v) privatizações e outros*, referindo-se a questões relacionadas com este processo.

O quadro a seguir apresenta a distribuição das matérias publicadas no período de implementação do programa, segundo o tipo de serviços e os assuntos descritos acima.

Quadro 6 - Artigos publicados anualmente na Revista Consumidor SA, por tipo de serviço público e categoria temática

Categoria temática	Energia Elétrica				Saneamento				Telefonia				Serviços públicos				Total
	99	00	01	02	99	00	01	02	99	00	01	02	99	00	01	02	
Tarifas	4	1	2	1			1		5		2	3					19
Qualidade	1		1				2	1	3	1	2	1					12
Relacionamento com consumidor		1	1								1						3
Educação do consumidor				1	1	1	2		2		1	1	2	1			12
Privatizações e outros							1	1		1	1		1	3	1		9
Total anual	5	2	4	2	1	1	6	2	10	2	7	5	3	4	1		55
Total no período	13				10				24				8				

Fonte: Consumidor SA, São Paulo. IDEC, números 38, fevereiro de 1999 a 66, setembro de 2002⁶⁵.

⁶⁴ “Promover a educação dos consumidores no tocante a seus direitos, consumo sustentável e utilização racional dos serviços públicos de água, energia elétrica e telefonia.” Idec. Op.cit. nota 26.

⁶⁵ Além dos artigos publicados, estes números incluem comentários extraídos de correspondências com os leitores, dicas e pequenas notas.

Observando-se a distribuição anual dos temas, nota-se a clara correlação com a conjuntura – o racionamento de energia elétrica, por exemplo, que em 2001, ganhou posição de destaque na opinião pública. Mas, no cômputo geral, nota-se a prevalência de matérias relacionadas com a discussão das tarifas, mais incidente na área e telefonia, reproduzindo a tendência que se manifesta nas estatísticas de reclamações registradas no setor de atendimento do Idec, nos Procons de todo o país e na própria agência setorial.

Neste mesmo período, foram inseridos 62 notas e artigos no site institucional, com visível incidência de notícias relacionadas com a campanha educativa nas escolas, no ano de 2002. De fato, o site foi um veículo privilegiado pelo Idec para difundir informações relacionadas com os direitos do consumidor de serviços públicos e com a própria campanha, tendo sido bastante utilizado pelos professores e alunos como fonte de consulta.

Quadro 7 –
Inserções do tema
serviços públicos no site
institucional

Assunto	2001	2002	Total
Energia elétrica	7	94	101
Saneamento	4	33	4
Telefonia	1	40	41
Privat./ regulação	1	2	3
Camp. Pública	1	1	2
Camp.nas escolas		14	14
Mutirões	1	4	5
Seminários		1	1
Total	15	189	171

Fonte: www.idec.org.br

O Idec tem marcado presença na mídia impressa. Levantamento realizado nos clippings do período de 1999 a 2002 mostra 145 matérias onde o Idec é citado nominalmente. Adotando-se tipologia de assuntos semelhante às anteriores, estas matérias distribuem-se setorial e anualmente da seguinte maneira:

Quadro 8– Número de matérias na imprensa citando nominalmente o Idec, por assunto e ano.

Assunto	1999			2000			2001			2002			Total
	EE	T	S	EE	T	S	EE	T	S*	EE	T	S	
Tarifas	3	13		2	7		12	7	1	8	6		59
Qualidade	1	9		4	3		5	1	23	2	1		49
Relacionam. c/ consum.		4			2		4				3		13
Educ. do consumidor	1			2	3		15	2			1		24
Total / setor	5	26		8	15		36	10	24	10	11		145
Total / ano	31			23			70			21			

Fonte: Idec. Arquivos de clippings.

* Inclui apenas as matérias publicadas na imprensa fluminense, durante o período de realização de testes de qualidade da água..

Os dados acima espelham o impacto da crise energética e dos testes de qualidade da água, no ano de 2001; também refletem a boa receptividade da mídia impressa aos releases preparados pelo Idec. Levantamento amostral realizado para o mês de dezembro de 2000 indica um total de 20 matérias publicadas em 16 jornais diários de 11 cidades brasileiras e revistas de circulação nacional, a partir dos releases enviados. É, ainda, interessante observar que estas matérias são predominantemente inseridas em cadernos ou seções especializadas.

Quadro 9 - Matérias publicadas na mídia – Dezembro de 2000

Jornal / Revista	Cidade / Estado	Caderno / Seção
A Gazeta	Vitória – ES	Economia
Correio Popular	Campinas – SP	Economia**
Diário da Região	São J. do R. Preto - SP	Economia
Diário do Grande ABC	Santo André – SP	Economia*
Folha da Região	Araçatuba – SP	Economia
Jornal da Tarde	Jundiaí – SP	Geral
Jornal da Tarde	São Paulo – SP	Economia
Jornal de Brasília	Brasília – DF	Brasil x Exterior
Jornal do Brasil	Rio de Janeiro – RJ	Economia
O Dia	Rio de Janeiro – RJ	Geral
O Estado de São Paulo	São Paulo – SP	Suas contas
O Globo	Rio de Janeiro – RJ	Defesa do Consumidor
O Imparcial	Araçatuba – SP	Cidades e Economia**
O Liberal	Belém - PA	Seu Dinheiro
Revista Época	Nacional	Economia e Negócios
Tribuna da Imprensa	Rio de Janeiro – RJ	Economia

* Três matérias em dias diferentes ** Duas matérias em dias diferentes

Indicador IV.11b:
Estimativa do número de pessoas atingidas por matérias, publicações e filmetes / gravações inseridas na programação de emissoras de televisão e rádio.

As vinhetas para televisão foram veiculados nas seguintes emissoras: SBT, TV Presidente Prudente, Rede TV, TV Cultura, TV Globo, TV Sol, MTV, Globosat, TV Alfaville, CANAL Futura, TV UC Pelotas, TV Sol DF, TV Fortaleza.. TV Paranaense e as redes nacionais da TV Cultura e SBT.

Também as gravações radiofônicas foram transmitidas ao longo do ano de 2002, nos estados do Paraná (três emissoras), Rio de Janeiro (quatro emissoras), São Paulo (cinco emissoras, três das quais, de cidades do interior), como mostra o quadro a seguir.

Quadro 10 - Distribuição de gravações radiofônicas para a Campanha Pública

Emissora	Cidade
Rádio Banda B	Curitiba -PR
Rádio Band	Taubaté -SP
Rádio Band	Santos - SP
Rádio CBN	Rio de Janeiro - RJ
Rádio Clube Paranaense	Curitiba - PR
Rádio Educadora	Campinas - SP
Rádio Eldorado	Curitiba - PR
Rádio Difusora	Curitiba - PR
Rádio Globo	Rio de Janeiro - RJ
Rádio MEC	Rio de Janeiro
Rádio 96 FM	Campinas - SP
Rádio Tupi	Rio de Janeiro - RJ
WStation Webradio	São Paulo - SP

Fonte: Idec

O Idec não dispõe de dados sobre a audiência alcançada por estas transmissões e, nem mesmo, do número e horários de inserções feitas por cada uma das emissoras e retransmissoras em suas respectivas grades de programação, mas dado o grau de concentração que caracteriza este setor (em especial, as redes de televisão), é provável que as mensagens veiculadas tenham tido um raio de alcance muito maior do que o que é definido pelos estados do Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo. Entrevistas realizadas com professores de escolas dos municípios da Baixada Fluminense, por exemplo, confirmam terem assistido às mensagens veiculadas.

Além da veiculação dessas mensagens, o Idec obteve um espaço semanal na rádio CBN, em um programa de entrevistas, para discutir com o ouvinte os problemas relacionados a serviços públicos.

Indicador IV.11c:
Número de
publicações produzidas
e distribuídas por
público alvo no
período de
implementação do
Programa

Além dos artigos publicados na revista Consumidor SA e no site institucional, dois produtos editoriais devem ser computados:

- Numa co-edição com a Editora Max Limonad, o Idec publicou em 2002 o livro "A proteção do consumidor de serviços públicos" com o objetivo de "...divulgar os efeitos da privatização das empresas prestadoras desses serviços para o consumidor doméstico, ou melhor, para o cidadão brasileiro"⁶⁶. Este livro consolida os levantamentos e análises da legislação pertinente aos três serviços empreendidos durante o primeiro ano do Programa pela equipe interna e consultores especialistas contratados. O livro encontra-se à venda nas livrarias e na sede do Idec em São Paulo.

⁶⁶ Idec. A proteção do consumidor de serviços públicos. Idec e Editora Max Limonad. São Paulo, 2002. 500 pp. P.9.

- A série “A família do Seu Jair em ...”, especialmente criada para apoiar a campanha pública e as ações educativas nas escolas de primeiro e segundo grau nos estados do Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo. Esta série foi composta de seis cartilhas com ilustrações atraentes e linguagem simples, cada uma das quais contendo informações básicas sobre um dos três serviços, lançadas progressivamente entre novembro de 2000 e dezembro de 2002, no workshop, seminários temáticos e/ou outros atos públicos organizados pelo Idec especialmente para esta finalidade.
- A publicação “Fique ligado nos seus direitos” dirigida especialmente a professores e alunos participantes do concurso nas escolas.
- O CD-ROM com legislações e textos de especialistas sobre o setor de saneamento.

As cartilhas seriadas foram distribuídos junto a uma centena de escolas de primeiro e segundo grau dos estados do Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo que participaram da campanha, entidades civis de consumidores membros do FNECDC e Procon's de várias cidades brasileiras, além de outras organizações públicas e privadas, inclusive associações de moradores e sindicatos. Note-se que estas entidades atuaram como redistribuidores em suas respectivas áreas de influência, utilizando modalidades criativas e diversificadas, como a distribuição em supermercados e locais públicos.

Na opinião das entidades de defesa de consumidores⁶⁷, as publicações e outros materiais informativos distribuídos pelo Idec são *“...excelentes e, além de ser(em) de muita utilidade, tem grande aceitação tanto pelos Juízes⁶⁸ como pelo público”* e *“...trouxeram farto material para alimentar as discussões e garantir sensibilização de um público mais amplo, além da possibilidade de trocar idéias com outras entidades de defesa do consumidor sobre esta temática específica”*, num contexto em que as entidades *“...por conta própria, teriam(m) muitas dificuldades para tratar do tema, especialmente no tocante à capacitação de pessoal e de intercâmbio de informações”*.

A estratégia de produzir e distribuir materiais informativos tornou público os direitos dos consumidores em relação aos serviços públicos. Mas, se por um lado, circunstâncias externas – tais como a perplexidade da sociedade com a crise energética e as medidas de racionamento de consumo – contribuíram para ampliar a visibilidade do Idec e firmar sua imagem em âmbitos ampliados, por outro, impuseram a necessidade de remanejamento do cronograma de atividades, em especial, antecipando o início e intensificando as atividades de representação do consumidor e postergando, para o ano de 2002, a implementação da campanha educativa.

⁶⁷ Entrevista eletrônica, dezembro de 2002 / janeiro de 2003.

⁶⁸ A autora desta opinião está se referindo aos Juízes Leigos, da Assistência Judiciária n posto escola do JECível, instalado na Escola de Preparação para a Magistratura da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul.

Quadro 11 - Publicações editadas pelo Idec no tema serviços públicos

Título	Tiragem	Data de lançamento
Seu Jair em ...O que está acontecendo com os serviços públicos?	52 mil	Novembro 2000
A família do Seu Jair em...Ligados nas contas telefônicas.	35 mil	Março 2001
Seu Jair em...O que está acontecendo com minha conta de luz?	17 mil	Março 2001
Fique ligado nos seus direitos.	167 mil	Março 2002
Seu Jair em...O que está acontecendo com minha conta de água?	35 mil	Abril 2001
A família do Seu Jair em...água, luz e telefone: os nossos direitos.	35 mil	Julho 2001
Manual de educação para o consumo sustentável	36,7 mil	Dezembro 2002
Total	341,7 mil	

Fonte: Idec

Resultado esperado IV-2

Professores e agentes multiplicadores estão capacitados no tema direitos do consumidor de serviços públicos.

*Indicador IV.12:
Número de professores
e agentes
multiplicadores
capacitados (alunos,
líderes comunitários,
etc.) por estado.*

Diretamente, a campanha educativa envolveu 106 escolas de primeiro e de segundo graus nos três estados, sendo 30 em Curitiba, 46 na capital e em outros municípios do estado do Rio de Janeiro (Queimados, São João do Meriti, Nova Iguaçu e outros) e 26 na cidade de São Paulo.

Estes números diferem dos que haviam sido originalmente estimados, por fatores que escaparam ao controle do Idec (greves prolongadas, mudanças político-administrativas ou burocracia dos órgãos municipais e estaduais da educação), ou como resultado de iniciativas de entidades locais que se juntaram à campanha. Estas escolas agregam, em média, 2 mil alunos em dois ou três turnos. Contudo, o concurso atingia diretamente somente os alunos do 3º e 4º ano, do Ciclo II do ensino fundamental e das 1º e 2º ano do ensino médio. O pouco tempo disponível e as circunstâncias que envolveram as campanhas (já comentadas neste relatório), conduziram à redução do número de 140 escolas participantes originalmente previsto. Entretanto, em relação ao número de alunos envolvidos, aproximou-se aos 76,900 mil estimados na formulação do Programa.

Também em termos médios, três professores de cada escola participaram do treinamento oferecido. Apesar desse número relativamente pequeno, todos os entrevistados foram unânimes em reconhecer que a campanha despertou o interesse dos docentes em geral, envolvendo-os em caráter de colaboração intensa.

Os depoimentos dos professores indicam que, de fato, cada escola adotou uma estratégia específica. Esta flexibilidade permitiu, em alguns casos, a ampla mobilização de toda a comunidade interna e,

em outros, a concentração das ações em grupos de alunos mais numerosos ou mais reduzidos, de acordo com as possibilidades. No que diz respeito a este último aspecto, merece registro a precariedade de instalações e de condições operacionais que prevalece nas escolas públicas em geral mas que, ainda assim, configura um quadro bastante heterogêneo quando confrontado com o grau de envolvimento / liderança das direções. Assim, nas escolas nas quais a direção assumiu a proposta, o trabalho adquiriu maior fôlego, sobretudo nas dimensões que envolviam contatos e mobilizações extramuros, e compensou as deficiências internas (falta de material e equipamentos, limitações de acesso à Internet, etc.) ou a sobrecarga gerada com a superposição das atividades de campanha com o cumprimento do Plano Anual das escolas.

Apesar das dificuldades enfrentadas, os depoimentos colhidos junto aos professores indicam que a campanha estimulou-os a utilizar sua capacidade de liderança e de orientação e a se envolver num processo de aprendizagem em conjunto com os alunos. Essa situação criou a oportunidade de estabelecer relações mais horizontais entre docentes e discentes, revelando possibilidades de interação e de ação conjunta até então desconhecidas por muitos deles.

As atividades do Programa – em especial, os seminários temáticos e a distribuição de materiais informativos – também contribuíram para a capacitação de lideranças comunitárias no tema dos direitos do consumidor de serviços públicos: por exemplo, além das entidades de defesa dos consumidores, cinco associações e/ou federações de associações de moradores, sete sindicatos ou entidades de trabalhadores, seis ONGs e articulações de abrangência nacional fizeram-se representar em, pelo menos, um dos seminários temáticos. E, os dados referentes à distribuição de materiais acusam o intenso envolvimento destas entidades nos três estados de incidência direta do Programa.

Resultado esperado IV-3

Práticas pedagógicas relacionadas com o tema direito do consumidor e uso responsável dos serviços públicos estão incorporadas nas escolas e agentes sociais (associações, sindicatos, etc.).

Indicador IV.13: Grau de interesse das escolas e de outros agentes sociais de darem continuidade às práticas relacionadas com direito do consumidor e uso racional dos serviços públicos.

Os depoimentos colhidos juntos aos professores⁶⁹ indicam que as restrições identificadas ao longo da campanha foram percebidas como desafios a vencer, estimulando a busca de alternativas viáveis, como revelam as falas transcritas a seguir:

“Tive que superar duas dificuldades: falta de tempo e de dinheiro. A estratégia foi mobilizar, investir na motivação dos alunos, os quais tiveram que fazer leituras, consultar pessoas, ler a Revista Consumidor SA, ligar para entidades...”

⁶⁹ Entrevistas telefônicas realizadas no mês de dezembro de 2002 com professores que participaram da campanha, assim distribuídos: oito, originários dos municípios da Baixada Fluminense/RJ, sete, da cidade de São Paulo e três, de Curitiba..

“Tive que remanejar conteúdos e atividades programadas para introduzir as da Campanha. Entretanto valeu o esforço. Se não fizer assim a escola não se atualiza”.

“O trabalho tomou um vulto tal que teve que contar com o apoio de colegas, de forma que passou a liderar equipes - alunos e colegas. O trabalho foi reconhecido pela escola depois.”

“A escola teve que ajustar os materiais ao tipo de cliente - deficientes auditivos”.

As condições de urbanização, sociabilidade, de renda familiar e outras do entorno, também jogaram papel decisivo influenciando o próprio olhar dos alunos e/ou o desenvolvimento de seu trabalho. Um dos depoimentos colhidos ilustra bem este tipo de interação que se estabeleceu num contexto de extrema pobreza:

“Vivi momentos dramáticos na comunidade, que enfrentava o problema de falta de água. A presença dos alunos foi considerada como a presença real da TV, a população fez críticas, queria respostas, encontrava-se em situação precária devido à falta de água; outros pensaram que éramos os fiscais das empresas ou da prefeitura ... foi um momento difícil, mas muito bom! Aproveitamos a dificuldade vivida e produzimos um bom vídeo! ”

Mas, no geral, os professores reafirmam a qualidade de todo o processo e, sobretudo, a escolha do tema – uma matéria sobre os serviços públicos – que, desde o ponto de vista pedagógico, teria sido muito feliz, *“cuidadosa e eficaz”*, na medida em que se inseriu como tema transversal no currículo escolar⁷⁰.

Para muitos, a campanha representou oportunidades pessoais e profissionais – com a descoberta de habilidades e aptidões até então desconhecidas - e reconhecimento na comunidade escolar interna e externa; para outros, permitiu alterar positivamente o padrão de relacionamento entre profissionais externos, corpo docente e alunos, desenvolvendo na prática, conceitos de respeito e simetria, oportunidade de falar e de ser ouvido, ajudar e ser ajudado. O sucesso da campanha no Rio de Janeiro, por exemplo, repercutiu por todo o segundo semestre de 2002, desencadeando outros processos e efeitos, como evidenciam os depoimentos a seguir:

“A atividade teve repercussão até dezembro, quando o pessoal da FUNASA esteve na escola, assistiu ao vídeo e gostaram (sic) tanto que o vídeo foi levado para a Fundação.”

“A Campanha trouxe um clima de entusiasmo na escola. Os alunos ficaram super animados com as informações que foram muito úteis! O tema poderia ser trabalhado na escola juntamente com o respeito a natureza”.

⁷⁰ Os Parâmetros Curriculares Nacionais - PCNs, do Ministério da Educação e Desporto, que orientam a organização dos conteúdos na escola do Ensino Fundamental, propõem tratar o tema Trabalho e Consumo no 4º ciclo.

“Repercutiu muito. Os pais falaram sobre o trabalho na reunião de Pais e Mestres, dizendo que gostaram do tema, que os filhos ficam envolvidos”.

“Houve mudança, o aluno passou a ser mais informado dos seus direitos. Atualmente [dezembro de 2002], a TV vem veiculando inserções do Idec sobre o tema. Os alunos têm visto e têm associado a mensagem da TV à [que foi] anteriormente trabalhada na escola. Os alunos estão mais ligados, têm informado os seus professores sobre a mensagem. Foi muito bom, eles ficaram mais atentos!”

Apesar do entusiasmo dos professores, muitos apontaram a necessidade de incluir a campanha no planejamento escolar anual: esta medida permitiria desenvolver atividades mais integradas com a programação curricular, envolver maior número de professores e alunos e promover mudanças internas de atitudes em relação ao consumo racional dos serviços públicos.

Resultado esperado
IV-4

Sociedade está mais informada sobre o tema.

Indicador IV.14a:
Número de eventos realizados pelo Idec e organizados por terceiros dos quais o Idec participou.

No período analisado, o Idec recebeu mais de 20 convites para participar de eventos organizados por terceiros, no âmbito nacional e internacional, entre os quais, citam-se como ilustração: Conferências Municipais de Saneamento em Recife e Curitiba, Fórum Social Mundial; Diálogo Euro-Latinoamericano (Toledo – Espanha, e Lima - Peru); Congresso da Associação dos Serviços Municipais de Água e Esgotos (ASSEMAE); palestra no Programa Internacional de Regulação, da Fundação Getúlio Vargas / RJ; e Congresso Brasileiro de Energia, entre tantos outros.

Alguns destes eventos, sejam pelas audiências alcançadas, pelo poder de formação de opinião e/ou influência em políticas públicas ou, ainda, pela repercussão na conjuntura da época, representaram oportunidades singulares não somente para o Idec expor seus pontos de vista sobre o tema mas, também, para firmar sua imagem pública de instituição de referência neste campo no Brasil.

Em outubro de 2002, por exemplo, a coordenadora executiva do Idec foi convidada a proferir palestra no IV Encontro dos Conselhos de Consumidores das Distribuidoras de Energia Elétrica⁷¹; e, em dezembro do mesmo ano, membro da ECP participou de seminário organizado pelo Banco Mundial em Brasília onde foi apresentado o resultado de uma pesquisa sobre o setor elétrico, durante a qual foram entrevistadas diversas entidades públicas e privadas. Dentre as conclusões do estudo encontra-se a importância das atividades do Idec, no âmbito do projeto apoiado pelo BID, para o aperfeiçoamento da regulação do setor. .

⁷¹ O tema central deste encontro, realizado em Curitiba, foi a política tarifária de energia elétrica. Estes conselhos fazem parte da estrutura das empresas concessionárias de energia elétrica; e, ultimamente vem solicitando a assessoria do Idec.

Indicador IV.14b: Grau de diversidade e de qualificação do público presente nos eventos organizados pelo Idec.

A estratégia de descentralização geográfica adotada para a realização do workshop e dos três seminários temáticos cumpriu seus propósitos, atraindo numerosa participação de representantes de mais de uma centena de instituições nacionais e internacionais, públicas e privadas, compondo uma audiência qualificada e diversificada: 11 universidades e centros de pesquisa nacionais, 34 órgãos governamentais, 31 ONGs, sete entidades de trabalhadores e/ou categorias profissionais, 10 empresas, cinco entidades comunitárias e oito entidades estrangeiras, além de jornalistas, escritórios de advocacia e outros participantes em caráter não institucional (ver anexo 4).

Neste conjunto, ganha destaque a presença de organizações não naturalmente vinculadas ao tema dos serviços públicos – como as associações de moradores, ONGs não integrantes do FNECDC e alguns sindicatos -, demonstrando a repercussão e a pertinência do tema em suas bandeiras de luta. Também chama a atenção a forte representação de prefeituras municipais e órgãos do governo federal no seminário de saneamento, espelhando o grau de descentralização que ainda caracteriza a prestação deste serviço.

Quanto às organizações de defesa do consumidor, registra-se a presença de 14 filiadas ao FNECDC e de Procons de 30 cidades brasileiras em, pelo menos, dois dos eventos organizados pelo Idec. Importante notar que, para grande parte destas entidades, estes eventos possibilitaram a primeira aproximação ao tema.

Impacto esperado
IV-5

Consumidores mudam sua atitude em relação a seus direitos no âmbito dos serviços públicos.

*Indicador IV.15:
Estimativa da evolução do número de atendimentos realizados pelo Idec, Procon's, agências reguladoras e empresas concessionárias.*

Como mostra o quadro 12, as estatísticas do Idec registram cerca de 6 mil atendimentos a partir do ano 2000, considerada apenas a categoria 'consultas de associados' que, entre os dois extremos do período analisado, registra-se um crescimento de aproximadamente 16%. A estes números, deve-se adicionar os atendimentos realizados durante os mutirões e através do site, os quais, por suas características abrangem indistintamente aos consumidores. Note-se que apenas o mutirão realizado nos dias 14 e 15 de março de 2002, respondeu a 250 consultas sobre telefones, serviços bancários e planos de saúde; deste total, 25% referiam-se a queixas relacionadas com telefonia.

Quadro 12 - Tipo de orientação prestada aos associados

Tipo de orientação	2000		2001		2002	
	N	%	N	%	N	%
Serv. públ. diretos	242	13,7	180	8,6	175	8,5
Conc. serv. públ.	226	12,8	490	23,5	339	16,5
Telefonia*	1298	73,5	1418	67,9	1537	75,0
Total	1766	100	2088	100	2051	100

Fonte: Idec. Relatório Dados Consolidados – Serviços Públicos. S/data.

**A diferenciação dos orientações dadas neste tópico espelha a intensidade de problemas relacionados com o setor de telefonia.*

O crescimento de reclamações e a configuração setorial destes dados correspondem às estatísticas registradas nos Procons e agências reguladoras. Por exemplo, dados da Fundação Procon-SP, publicados na edição 49/2000 da revista Consumidor SA, indicam que, durante no ano anterior, a Telefônica foi a empresa que apresentou o maior número de reclamações fundamentadas: 10 045. Nos anos seguintes, as empresas de telefonia mantiveram-se no primeiro lugar do ranking das reclamações em geral, superando, bancos e planos de saúde.

De maneira geral, pode-se interpretar o aumento de consultas e reclamações como uma evidência de que os consumidores estariam mais atentos aos seus direitos, refletindo a reação provocada pela intensidade com que a mídia em geral e o próprio Idec passaram a veicular notícias e informações sobre os serviços públicos.

III RECOMENDAÇÕES PARA A AÇÃO FUTURA DE PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR DE SERVIÇOS PÚBLICOS

A especificidade da defesa dos direitos do consumidor de serviços públicos de energia elétrica, saneamento e telefonia foi precocemente percebida pelo Idec. Em primeiro lugar, estes são serviços essenciais à vida contemporânea, tanto nos centros urbanos como nas comunidades rurais. Em segundo lugar, o provimento destes serviços ocorre num mercado tendencialmente privado e monopolizado.

Antes de incorporar o tema da proteção do consumidor de serviços públicos em sua agenda de atuação, as ações executadas pelo Idec apresentavam duas características bem marcadas: dirigiam-se a produtos e serviços livremente oferecidos no mercado e respondiam predominantemente às necessidades individuais de seus associados ou coletivos dos consumidores desses bens e serviços. As principais ações eram, em sua maioria, voltadas para a informação aos consumidores sobre os aspectos relevantes relacionados com a regulação e a qualidade dos bens e serviços ofertados no mercado. Essas ações tinham como resultado, ainda, a melhoria da qualidade dos produtos e serviços, uma vez que além dos consumidores, os órgãos responsáveis pela fiscalização também eram mobilizados pelo Idec.

Neste contexto, o equilíbrio nas relações de consumo era o norte que orientava a execução dos testes e das denúncias de produtos e serviços lesivos aos direitos dos consumidores (associados ou não), preservando, desse modo, seu poder de compra, sua saúde e seu dinheiro e defendendo seus direitos individuais e coletivos contra maus fornecedores.

O acercamento ao setor de serviços públicos como uma área foco de atuação representou uma dupla inflexão na trajetória institucional do Idec: não somente trouxe à cena o consumidor difuso como, também, introduziu o paradigma do direito público em suas estratégias de ação. A revisão estatutária de 1999 - tanto no texto de sua missão (Parágrafo Único do Art. 1º), como na descrição dos objetivos e das atividades institucionais⁷² -, já explicitava esta inflexão, ao definir mais claramente o papel social do Instituto no campo da cidadania.

A implementação do Programa de Fortalecimento da Proteção ao Consumidor do Setor de Serviços Públicos se possibilitou a assimilação do tema por toda a estrutura institucional, também trouxe riscos e preocupações novos: por um lado, o avanço do processo de privatização impunha urgência na ação orientada a reverter as tendências que claramente se desenhavam contra os direitos dos consumidores; mas, por outro, pesava a complexidade técnica, tecnológica, política, econômica e institucional que caracteriza a organização dos setores de energia elétrica, telefonia e saneamento, com todo o emaranhado de agentes públicos e privados, normas reguladoras e interesses em jogo. Neste campo, o principal desafio consistia em superar as limitações internas e qualificar-se institucionalmente para uma atuação consistente, continuada e eficaz.

⁷² Respectivamente, artigos 2º e 3º do Estatuto do Idec. Idec, 22/06/99.

A avaliação revelou muito foi feito neste sentido. O Idec não apenas se qualificou como também se transformou em referência nacional e internacional neste campo, sendo reconhecidas e valorizadas por instituições públicas e privadas, sua competência técnica e a eficácia de suas estratégias de ação.

Apesar das importantes conquistas acumuladas no campo dos serviços públicos de energia elétrica, telefonia e saneamento há, ainda, longo caminho a percorrer: o padrão predominante de atuação dos agentes concessionários freqüentemente ainda fere os direitos dos consumidores; a sociedade está longe de poder exercer plenamente o seu poder de controle de forma direta ou através de entidades civis representantes de seus interesses; e o sistema regulador (aqui abarcando as normas e os agentes públicos) ainda carece ser aperfeiçoado, para poder absorver adequadamente a natureza social e política do direito elementar de atendimento, qualidade e modicidade de tarifas dos consumidores domiciliares destes serviços.

Este tópico resgata algumas das dimensões que foram observadas na avaliação do Programa. Sem a pretensão de esgotar todos os aspectos envolvidos neste campo, as dimensões aqui abordadas orientam-se na perspectiva de subsidiar a formulação de estratégias para a ação futura.

Explicitando o papel do Idec no fortalecimento das entidades de defesa do consumidor

As entrevistas realizadas para a avaliação expressam a intensidade do esforço que vem sendo realizado pelo Idec para formar massa crítica no campo da defesa dos direitos e da representação dos consumidores de serviços públicos. A criação do FNECDC é parte importante deste esforço; e parcela substantiva do Programa foi dedicada a este objetivo, traduzindo-se nas ações de capacitação realizadas e na captação de recursos para viabilizar a participação de entidades civis afins em eventos temáticos de amplitude nacional.

Observando os resultados alcançados, percebe-se que o principal mérito das iniciativas empreendidas foi o de *“fazer as organizações de consumidores entender o tamanho do problema...”*⁷³. Sem desmerecer a importância deste efeito, percebe-se, contudo, sua insuficiência diante da complexidade que envolve a prestação dos serviços essenciais de água, energia elétrica e telefonia. Embora referidos a uma pequena amostra do universo articulado pelo FNECDC, os dados obtidos através das pesquisas diretas mostram que parte substantiva dessas organizações civis ainda não apresenta condições estruturais, técnicas e operacionais para assumir uma atividade mais permanente e incisiva e, por esta razão, restringem-se a ações que não exigem estrutura e/ou conhecimento técnico especializado.

Esta fragilidade é reconhecida pelo Idec que, para superá-la, fomenta o contato constante, o apoio mútuo em ações específicas e o intercâmbio de informações, além de várias outras modalidades de construção da rede. Todas estas iniciativas convergem para conferir respeitabilidade e legitimidade à liderança exercida pelo Idec junto às entidades do Fórum.

⁷³ Depoimento prestado por Marilena Lazzarini, em 17/12/02.

Por esta razão, a intenção de implementar um programa de desenvolvimento institucional, como meio de elevar o patamar de qualificação técnica e organizacional destas entidades, adquire maior relevância. Contudo, para que este propósito se realize plenamente, algumas circunstâncias requerem ser observadas:

Características do trabalho em rede

Uma rede é, por concepção, um organismo vivo e dinâmico, ativo e auto-responsável por sua vitalidade.

Uma das características mais complexas das redes interinstitucionais advém da heterogeneidade de seus integrantes e da permanente tensão que a diversidade interna provoca entre os imperativos de integração do conjunto de seus membros e as condições objetivas para que esta integração ocorra no ritmo, na intensidade e na temporalidade que as circunstâncias externas impõem. Por isso, o integral aproveitamento do potencial desta peculiar forma de organização social exige algumas condições especiais que, respeitando as singularidades de cada um, se traduzem em mecanismos de fortalecimento, desenvolvimento e/ou construção da capacidade de participação de todos.

Em poucas palavras, estes mecanismos podem ser assim sintetizados: idéias motrizes, ações conjuntas, canais de comunicação, interação e troca de experiências, instâncias para a tomada de decisões. Via de regra, a constituição destas condições requer a existência de um núcleo animador.

A Secretaria Executiva do FNECDC pode assumir mais explicitamente o papel de núcleo animador da rede, incorporando o sentido geral das recomendações seguintes.

Estágio da configuração da rede

As informações obtidas permitem pressupor que, no que diz respeito à proteção do consumidor de serviços públicos essenciais, as entidades integrantes do FNECDC ainda se caracterizam como membros de uma *rede em construção*, isto é, comungam objetivos gerais e têm oportunidade para a troca de experiências em seus encontros regulares mas carecem de mecanismos consolidados para ações conjuntas.

Em outras palavras, isto significa que a configuração embrionária de rede ainda está ainda predominantemente apoiada em organizações e, não, em ações. Em última instância, são estas que vivificam a rede e dão sentido à sua existência.

Pela posição de liderança que ocupa, o Idec pode contribuir para a consolidação da rede estimulando de maneira mais incisiva a realização de ações conjuntas. Neste sentido, a reedição de um plano estratégico de ação para os próximos anos pode contribuir para dar o norte necessário.

Assimetria nas relações intra-rede

Quando analisados sob a perspectiva do conceito de rede, os depoimentos colhidos junto às entidades do FNECDC sugerem que a liderança exercida pelo Idec contém características próprias de núcleo animador, difundindo a importância, criando condições para a ação pró-ativa e mantendo as entidades a par das tendências em relação ao tema. Na prática, o desempenho de papéis de animação tendem a gerar relações assimétricas baseadas na desigual capacidade técnico-organizacional.

Reproduzindo sua própria experiência, o Idec pode estimular as entidades pares a buscar parcerias locais com instituições acadêmicas e técnicas, visando ampliar sua capacidade técnica e operacional. Adicionalmente, uma estratégia de construção / fortalecimento de novas parcerias no âmbito local teria o potencial de ampliar o “movimento” por direitos, envolvendo de forma mais organizada o conjunto da sociedade.

Revisando as estratégias de representação dos consumidores junto às agências reguladoras

As entrevistas realizadas nas agências reguladoras mostram que, na atualidade, são muito distintas as percepções em relação à representação dos interesses dos consumidores em relação aos serviços de energia elétrica e telefonia.

Mais além dos mecanismos específicos de negociação existentes ou em processo de constituição – e que, ademais das consultas e audiências públicas, atualmente incluem a intenção de realização de reuniões bipartites periódicas –, estas percepções sinalizam diferentes possibilidades de estratégia para o controle social destes serviços.

Para a Aneel, por exemplo, o eixo das conversações se define em torno de questões “técnicas”, aqui entendidas sobretudo no que se refere ao conceito de tarifas justas – condição esta prevalecente apenas na situação ideal de equilíbrio entre o pagamento dos custos de manutenção da qualidade do serviço e da expansão da oferta e, ao mesmo tempo, o poder aquisitivo dos consumidores residenciais⁷⁴. Neste caso, a possibilidade de participação dos consumidores – diretamente ou a partir de entidades de defesa de seus direitos – estaria determinada por sua capacidade de contribuir tecnicamente na resolução de assuntos de natureza também técnica e que envolvem o conhecimento tecnológico, metodológico e das formas de aplicação dos parâmetros de cálculo da tarifa e de seu impacto sobre todo o sistema, aí incluído, o consumidor. Neste sentido, poucas seriam as entidades qualificadas para representar o consumidor perante a Aneel – destacando-se entre estas, o Idec.

Já para a Anatel – pelo menos na percepção do atual Ouvidor – a participação do consumidor se configuraria como condição necessária para o aperfeiçoamento dos mecanismos de regulação do setor e de melhoria do funcionamento da própria Agência, prevalecendo, neste caso, o posicionamento político frente ao inegável direito do consumidor à voz, como parte inerente de seus direitos civis. Neste sentido, haveria a premente necessidade de ocupar o vazio institucional no que se refere às relações com os consumidores⁷⁵ e que, na prática, restringe o cumprimento de sua função regulatória e acarreta grande desgaste para sua imagem pública.

⁷⁴ A ênfase no tema das tarifas seguramente está associada com a negligência governamental nos anos que antecederam a privatização e que redundaram na crise de 2001, com os conhecidos desrespeitos aos direitos dos consumidores (cotas fixas de consumo mensal, ameaças de desligamento, etc.) e elevação das tarifas (seguro apagão, etc.).

⁷⁵ A estrutura orgânica da Anatel prevê a Assessoria de Relações com o Usuário (ARU), subordinada à Presidência desta agência. Longe de representar força política, na prática, esta relação de subordinação formal restringe-se às funções de call center, exercida por empresa terceirizada e com remuneração baseada na produtividade do serviço (número de atendimentos realizados). Além da ARU, o organograma da Anatel prevê o Comitê de Defesa do Usuário, um órgão com a atribuição formal de assessorar o Conselho Superior mas que se encontra inativo desde o ano 2000.

Potencialmente, estas duas posições expressariam uma espécie de inflexão no padrão de relacionamento estabelecido até então por estas agências com o Idec (e outras entidades representantes de consumidores); refletiriam, também, fatores circunstanciais como, por exemplo, a recente mudança político-administrativa do governo federal, ou as características pessoais dos respectivos interlocutores nas duas agências. De todo modo, a lição que se pode extrair daqui diz respeito ao atento aproveitamento das oportunidades que se abrem para ampliar e consolidar o controle social sobre os serviços públicos essenciais.

Neste sentido, parece claro que a ampliação da participação do consumidor na Aneel tenderia a seguir privilegiando a qualificação técnica de suas entidades representativas; enquanto que na Anatel, tenderia a se traduzir por maior pressão para influenciar a ocupação das instâncias já previstas no organograma e a redefinição das atribuições dos órgãos existentes. Embora não sejam necessariamente opostas – uma vez que a participação por si só não garantiria maior grau de resposta aos interesses dos consumidores – ambas perspectivas delimitam diferentes possibilidades de ampliação do controle social dos serviços de energia elétrica e de telefonia e devem ser consideradas na formulação das estratégias de envolvimento de outras entidades civis na representação do consumidor.

Vale a pena lembrar que tanto a Anatel como a Aneel estão desenvolvendo mecanismos ad hoc para a ampliação da participação dos consumidores (reuniões informais, audiências públicas descentralizadas e comunicação mais freqüente). A orientação técnica às entidades filiadas ao FNECDC ou, como já sugerido, o incentivo a que busquem assessoria especializada junto a centros acadêmicos e/ou instituições especializadas, como forma de estímulo à sua presença a estes eventos pode contribuir para fortalecê-las e qualificá-las.

Mas, além disso, também devem ser consideradas, por um lado, a atual conjuntura política, na qual há manifesto empenho do governo federal de rever a estrutura e o funcionamento das agências reguladoras e de restituir a força decisória dos ministérios da área de infra estrutura; e, por outro, a respeitabilidade adquirida pelo Idec junto às agências. Assim, a partir da experiência acumulada na implementação deste Programa, o Idec pode contribuir para a ampliação dos espaços institucionais de vocalização dos interesses dos consumidores, a construção de mecanismos mais eficazes e para o aperfeiçoamento da regulação no Brasil. Este último aspecto é o que, de fato, está na raiz do próprio Programa de Fortalecimento da Proteção do Consumidor de Serviços Públicos, incidindo diretamente no desenvolvimento de uma cultura de regulação na sociedade brasileira, isto é, uma estrada de mão dupla entre os consumidores e os reguladores / fiscalizadores.

Aproveitando o potencial das campanhas educativas em escolas de 1º e 2º grau

Experimentadas pela primeira vez pelo Idec como estratégia para a educação do consumidor, as atividades desenvolvidas no âmbito da campanha nas escolas acumularam pontos positivos ao conseguir envolver a comunidade escolar com o tema e, como um corolário não previsto, resgatar a auto-estima de professores e alunos, contribuindo para revivificar o conceito da escola como lugar de aprendizagens.

Esta percepção é igualmente assinalada pelos professores e diretores entrevistados e pela equipe do Idec e, em sua essência, sinaliza a viabilidade de incorporação de iniciativas educativas junto ao segmento escolar como uma linha regular de ação do escopo institucional, tal como previsto no planejamento estratégico de 2000.

Neste sentido, vale a pena resgatar a análise da estratégia adotada para implementar a campanha que, como já descrito neste relatório, apoiou-se fortemente na colaboração das secretarias municipais e estaduais da educação. Esta colaboração, conquanto positiva sob vários pontos de vista – e, inclusive, no tocante ao respaldo institucional das ações junto às escolas –, esbarrou em circunstâncias e processos imprevistos ou que não foram adequadamente avaliados (greves, burocracia interna, mudança de secretários, etc.), afetando o próprio desenvolvimento das ações (atraso no início das atividades, dificuldade para envolver maior número de escolas e de alunos, etc.).

Se, por um lado, é desejável prosseguir na estratégia de envolvimento de órgãos governamentais em iniciativas como esta, por outro, é recomendável proteger os objetivos da campanha, garantindo prazos e demais condições para que as atividades previstas possam ser adequadamente incorporadas no calendário escolar.

Cuidado similar deve ser dado ao retorno do processo para as escolas participantes. Uma avaliação breve contemplando informações sobre número de escolas, professores e alunos envolvidos, temas específicos trabalhados, prêmios concedidos e resultados observados na rotina e na prática escolar podem contribuir para consolidar a linha de ação e produzir impactos mais duradouros na cultura e nos hábitos de consumo deste segmento social.



ANEXO 1- ENTREVISTAS REALIZADAS

**Entrevistas telefônicas
com professores e/ou
diretores de escolas
participantes da
campanha educativa**

Paraná (12/12/02)

- Elizabete Dubas, Escola Municipal de Ensino Fundamental Maria Clara Tecerolli – Diretora
- Lucy, Escola Anjo da Guarda, Diretora Pedagógica
- Ricardo José Donato, Escola Municipal de Ensino Fundamental Caíque - Diretor

Rio de Janeiro (05 a 09/12/02)

- Alessandra Santos, CIEP 170- Gregório Bezerra, São João do Meriti - RJ, Diretora Adjunta
- Elazir Rosa de Aquino, Instituto de Educação Sarah Kubischek
- Carmem Raimunda Monteiro Leandro, Colégio Estadual Profa. Antonieta Palmeira
- Célia Regina de Oliveira, Colégio Estadual Bangu, professora
- Jorge Luiz Ribeiro de Lima Colégio Estadual São Francisco de Paula, Nova Iguaçu, RJ, Professor de Geografia
- Jupira Fernandes dos Santos, Colégio Estadual Prefeito Luiz Guimarães, Professora de Artes, Queimados, RJ
- Mara Nei, Colégio Estadual Bangu, diretora da escola
- Maria do Carmo Januário, Instituto de Educação Prof. Moysés Henrique dos Santos, São João do Meriti, RJ, professora de Português
- Maria Lúcia de Miranda Caponati, Diretora Adjunta do Colégio Estadual Profa Antonieta Palmeira
- Maria Regina Monteiro, Colégio Estadual Prefeito Luiz Guimarães, Diretora Adjunta
- Sônia Maria Vital, CIEP 399, Jean Batiste Debret, São João do Meriti, RJ, Animadora Cultural da Escola

São Paulo (10 a 12/12/02)

- Anderson R. de Souza, EMEF Frei Antônio de Santana Galvão, professor de Matemática
- Ana Cláudia Santos Cargo, EMEF Hellen Keller, professora do ensino especial
- Cleusa M. Ferreira, EMEF Paraisópolis, professora do ensino fundamental de nível 1 e 2
- Ivonete Pereira Guedes, EMEF Antônia e Artur Begbe, coordenadora da escola
- Mara Santana Zanin, EMEF Vereador Antônio Sampaio, professora de Geografia
- Maria do Rosário da Silva, EMEF Esperidião Rosas, professora de Geografia
- Sônia R. Figue, EMEF Frei Antônio de Santana Galvão, professora de Ciências

Entrevistas presenciaisIdec

- Carlota Aquino da Costa, coordenadora de projetos do IDEC (16/12/02)
- Léo Sztutman, membro da equipe, coordenador da campanha de educação pública (17/12/02)
- Marilena Lazzarini, coordenadora executiva do IDEC (17/12/02)
- Sezifredo Alves Paz, membro da equipe, coordenador no Paraná (10/12/02)
- Teresa Liporace, membro da equipe, coordenadora Rio de Janeiro (16/12/02)

Agências Reguladoras

- Álvaro Mesquita, Superintendente de Relações Institucionais da ANEEL. Brasília (12/01/03)
- Fernando Antônio Fagundes Reis, Ouvidor da ANATEL. Brasília (13/01/03)

Entrevistas eletrônicas com representantes de entidades de consumidores*

- Fernando Koteski, ADOC - Associação de Defesa e Orientação do Cidadão, Curitiba, PR
- Evelena Carminatti Boening, APC/RS - Associação de Proteção ao Consumidor, Porto Alegre, RS
- Patrick de Oliveira, Vida Brasil - Associação Vida Brasil, Fortaleza, CE
- Maria da Conceição Baia de Sena, ÍCONES - Instituto para o Consumo Educativo Sustentável do Estado do Pará, Belém, PA
- Edy Maria Mussoi, MDCC/RS - Movimento das Donas de Casa do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS
- Shandra, ABE - Associação Brasileira de Economistas Domésticas, Fortaleza, CE -

* Refere-se aos representantes que responderam o formulário enviado em 18/12/02 e em abril de 2002, por via eletrônica.

ANEXO 2 – CONSULTAS E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DAS QUAIS O IDEC PARTICIPOU, PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS E OUTROS DOCUMENTOS ENCAMINHADOS

a) Consultas e audiências públicas

Energia elétrica

- AP-07/2000 – Aneel: Discutir os procedimentos para solicitação e realização de revisões tarifárias extraordinárias de concessionárias e permissionárias da distribuição de energia elétrica.
- 30/09/2000 – Aneel: Discutir a Resolução 456 / 2000, que estabelece as condições gerais de fornecimento de energia elétrica.
- AP-04/2001 – Aneel: Discutir parâmetros técnicos relacionados com níveis de tensão adotados como critérios de qualidade do serviço.
- AP-12/2001 – Aneel: Discutir a proposta de Contrato de Adesão para consumidor de energia elétrica apresentada pela agência.
- CP / 2001 – Aneel: Discutir o projeto de resolução relativo às medidas adicionais de redução de consumo de energia elétrica.
- AP-05/2002 – Aneel: Discutir a política de revisão tarifária.
- AP-19/2002 – Aneel
- AP-23/2002 – Aneel: Discutir a metodologia para cálculo do Fator X (mecanismo que permite repassar a produtividade das distribuidoras para os consumidores).

Saneamento

- CP - Ministério da Saúde: Discutir a proposta de revisão da portaria MP 36/90 que dispõe sobre procedimentos e responsabilidade de vigilância da qualidade da água para consumo humano, fixa padrão de potabilidade e dá outras providências.

Telefonia

- CP 372 – Anatel: Reivindica a universalização do serviços de redes de telecomunicações e acesso à Internet

b) Procedimentos administrativos e outros documentos encaminhados

Energia elétrica

- PA-16/03/99, dirigido à Aneel: Idec apresenta proposta para a indenização de todos os usuários de energia elétrica de oito estados das regiões Sul e Sudeste, além do estado do Mato Grosso do Sul, com o desconto de 30% do valor da fatura, devido ao black-out ocorrido em 11/03/99.
- PA-26/04/2001, dirigido à Aneel: apresenta ponderações em relação ao plano de cotas do racionamento de energia elétrica e suas consequências para o consumidor, em especial, o de baixa renda.

- PA-01/10/2001, dirigido à Aneel: solicita a unificação de critério para a classificação do consumidor de baixa renda.
- Ofício 246/2001, dirigido à CSPE: indaga sobre a qualidade dos níveis de tensão fornecida aos consumidores.
- PA - 2002, dirigido à Aneel: encaminha documento com proposta para a definição de critério para a classificação do consumidor residencial de baixa renda, alternando o disposto no art. 4º da Resolução 485.

Saneamento

- PA dirigido à SABESP: contesta valor da taxa de religação para usuários inadimplentes.
- PA apresentando proposta para a reformulação da Portaria n.º 36, que dispõe sobre a potabilidade da água.
- PA - 2001, dirigida à Vigilância Sanitária-SP com cópia para Ministério Público: solicita informações sobre a qualidade da água na região de Guarapiranga.

Telefonia

- Pa-08/06/99, dirigida à Anatel: solicita esclarecimentos sobre tarifa e procedimentos para a cobrança de ligações via Embratel.
- PA-13/12/99, dirigida à Anatel: alega publicidade enganosa na campanha da Telesp Celular para a modalidade pré-pago.
- PA-2000, dirigida à Anatel: requer abstenção da cobrança de religação de consumidores inadimplentes.
- PA-/2001, dirigida às empresas de telefonia / Telefônica: requer cumprimento de normas da Anatel referentes à discriminação de pulsos nos cartões telefônicos e instalação de aparelhos para deficientes físicos.
- PA-/2001, dirigida à Anatel: solicita esclarecimentos sobre cobrança da Telefônica para serviços de manutenção externa a título de "Serviços Adicionais" e sobre fornecimento da Lista Telefônica.
- PA-30/01/2001, dirigida à Anatel: solicita resposta a pleitos anteriores referentes à não inclusão de usuários inadimplentes no Serasa e no SPC.
- PA-31/01/2001, solicitando informações referentes à abertura de postos de atendimento ao público

ANEXO 3 – PRESENÇA DE ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS E DE EMPRESAS PÚBLICAS E PRIVADAS NOS EVENTOS PROMOVIDOS PELO IDEC

Instituição	Workshop	Semin. EE	Semin. T	Semin. S
Ag. de Serviços Públicos do RJ	Palestrante	Palestrante		
Ag. Reg. de Serviços Públicos do Ceará				
Ag. Reg. de Serviços Públicos RS		Palestrante		
Empresa Águas de Niterói				
ANATEL	Palestrante		Palestrante	
ANEEL	Palestrante	Palestrante		
Agência Nac. Vigilância. Sanitária				Palestrante
CEDAE				
Centro de Vigilância Sanitária de SP				Palestrante
COPEL				
CSPE / SP	Palestrante	Palestrante		
Embratel			Palestrante	
FUNASA				Palestrante
GVT			Palestrante	
Ministério do Desenvolvimento				Palestrante
Ministério da Saúde				Palestrante
Nextel				
Petrobras/CENPES				
Prefeitura Municipal de Búzios/RJ				
Pref. Municipal de Casimiro de Abreu				
Prefeitura Municipal de Petrópolis/RJ				
Prefeitura Municipal de São Fidelis/RJ				
SABESP				
SEMASA / Santo André				
Secret. Planej. PR / Ag. Reguladora PR				
Secret. Estadual de Saúde do RJ				Palestrante
Secret. Munic. Saúde S. Pedro da Aldeia				
Secret. Municipal de Saúde RJ				
Telefônica de São Paulo			Palestrante	
Telesp Celular				
Vésper Telecomunicações			Palestrante	

ANEXO 4 – COMPOSIÇÃO DOS PARTICIPANTES DO WORKSHOP E DOS SEMINÁRIOS TEMÁTICOS, SEGUNDO ORIGEM E TIPO DE ORGANIZAÇÃO

Participante	Univers. e. pesq.	Órgãos govern.	ONGs	Entid. trabalh.	Empre- sas	Entid. comunit.	Entid. estrang.	Outros
ABED			E, T, S					
ABES			S					
ABRACON			E, T, S					
ACV / RO			E, T, S					
ADEC			S					
ADECAM / AP			T					
ADECON / MS			S					
ADECON/PE			T					
ADOC			E, T, S					
ADOCON			E, T, S					
ADUSEPS			T					
AGERGR / RS		E						
Ag. Reg. Serv. Pub. CE		S						
Águas de Niterói					S			
ANATEL		W, T						
ANEEL		W, E						
ANVISA		S						
Ass. Morad. N. Friburgo						S		
ASEP / RJ		W						
Assembl. Legisl. CE		S						
Assembl. Legisl. RJ		S						
Assembl. Legisl. SC		T						
Assembl. Legisl. SP		E, T						
ASSISTE			S					
Assoc. Favela Heliópolis						T		
Associação Vida Brasil			E, T					
Brasilcon			T					
Caixa Previd. Func. BB								S
Câmara Vereadores RJ		S						
CDC/RN			E, T, S					
CEDAE					S			
CELAET	T							
CENACON		T						
CENEDIC / USP			T					
Centro Vig. Sanit. SP		S						
CERIS			S					
CIDOC			T					
Consumers I. - ALC							W, E, T, S	
Consumers Union-US							W	
CREA-RJ				S				
CSPE/SP		W, E						
DECO - Portugal							W	
DECONOR			E, T, S					
DIEESE				W, E, T				

Continua...

W = workshop; E = energia elétrica; S = saneamento; T = Telefonia

Participante	Univers. c. pesq.	Órgãos govern.	ONGs	Entid. trabalh.	Empre- sas	Entid. comunit.	Entid. estrang.	Outros
Diversos jornalistas								W, E, T, S
DPDC / MJ		T						
EMBRATEL					E, T			
FASE			S					
Fed. Amigos Morad. RJ						S		
Fed. Assoc. B. N. Iguaçu						S		
Fed. Assoc. Morad. RJ						T		
Fed. Nac. Urbanitários				W, S				
FGV	T							
FIOCRUZ	S							
FITTEL / CUT				E, T				
FNSA			S					
FPDC-Procon (30 cid)		E, T, S						
FUNASA		S						
Fundo D. Difusos / MJ		E, T, S						
Greg Palast								W
GVT					E, T			
IBGE		S						
ÍCONES			E, T, S					
Ilumina			E					
Inst. Dir. Público SP			W					
Instituto SENAI	S							
MDC/MG			E, T, S					
MDC/RS			E, T, S					
MDCC/BA			E, T, S					
Minist. Desenvolvim.		S						
Minist. Publ. Federal		T						
Minist. Publ. MG		T						
Minist. Publ. MS		T						
National C. Council UK							W, S	
Nextel					E, T			
OFTTEL UK							T	
ONG Verdes			S					
OPAS							S	
Parlamento Latinoameric			T					
Partido Frente Liberal								S
Petrobras / CEMPE					S			
Polis			W					
Procuradoria SP		S						
Pref. Mun. Petrópolis		S						
Pref. Munic. Búzios		S						
Pref. Munic. C. Abreu		S						
Pref. Munic. S. Fidélis		S						
PRONACON			S					
PROURB/UFRJ	S							
PUC/SP	W, T							
Rev. Pró-Teste - Portugal							S	
Rubens Naves Adv.								E, T
S. Est. Def. Cons. RJ		T						
S.M. Saúde S.P. Aldeia		S						
S.Trab. Água - Campos				S				
SABESP					S			

Continua ...

Participante	Univers. c.pesq.	Órgãos govern.	ONGs	Entid. trabalh.	Empre- sas	Entid. comunit	Entid. estrang.	Outros
Sec. Est. Planej. PR		W, E						
Secret. Est. Saúde RJ		S						
Secret. Mun. Saúde RJ		S						
SEMASA – Sto André		S						
SENGE / PR				E, T				
SINTSAMA – RJ				S				
Telefônica SP					E, T			
Telesp Celular					E, T			
Trech, Rossi e Watanabe Advogados								E, T
UFPR	E							
UFRJ	W, S							
UNICAMP	W							
Univ. Sta. Úrsula	S							
University Sussex UK							W, E	
USP	W, T							
Vésper Telecomunic.					E, T			
Total	11	34	31	7	10	5	8	6

* As letras W, E, T e S representam, respectivamente: workshop e seminários temáticos de energia elétrica, telefonia e saneamento.

** Os números relativos ao workshop representam apenas os palestrantes e debatedores.

ANEXO 5 – BIBLIOGRAFIA E DOCUMENTOS CONSULTADOS

- ANATEL. Ouvidoria da Agencia Nacional de Telecomunicações. *Relatório semestral*. Brasília, dezembro, 2001, 99p
- ANEEL. Ofício nº 131/ 2002 - DR- ANEEL. Informações sobre os reajustes homologados pela ANEEL e sobre os consumidores de baixa renda. Brasília, 22/02/2002.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano. *Regulação dos serviços de saneamento básico no Brasil: alguns pontos importantes da proposta de lei das diretrizes nacionais e seu impacto na sociedade*. Brasília, 2001.
- GUIMARÃES, Flávia e DOLCI, Maria Inês. *Relatório: projeto consumidor de serviços públicos: visita a Londres, Bruxelas, Lisboa e Paris*. Out/nov. 2000. Idec, São Paulo, dezembro, 2000.
- Idec - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. PROGRAMA de Apoio ao Fortalecimento da Proteção do Consumidor no Setor dos Serviços Públicos. ATN/MH 6375-BR. Termos de Referência. S/d, mimeo.
- _____. A proteção do consumidor de serviços públicos. Editora Max Limonad, São Paulo, 2002, 500p.
- _____. *Fique ligado nos seus direitos. Água, luz e telefone*. São Paulo, 2002.
- _____. *Seu Jair em ... o que esta acontecendo com minha conta de luz?* São Paulo, 2002.
- _____. *Seu Jair em ... o que esta acontecendo com minha conta de água*. São Paulo, 2001.
- _____. *A família do Seu Jair em ... água, luz e telefone: os nossos direitos*. São Paulo, 2001.
- _____. *A família do seu Jair em ... Ligados nas contas telefônicas*. São Paulo, 2002.
- _____. *Manual do Idec defesa do Consumidor*. São Paulo, fevereiro, 2001.
- _____. *Plano Estratégico de Negócios/ sustentação*. São Paulo, 2000.
- _____. *Estatuto aprovado em 22 de junho de 1999*. Idec, São Paulo, 1999.
- _____. Workshop. Os serviços públicos privatizados e os consumidores. *Regulamento*. São Paulo, s./d.
- _____. *Revista Consumidor AS* n. 43 de 1999 a 66 de 2002.
- _____. *Relatório: Seminário de energia elétrica; privatização, regulação econômica e seus impactos para os consumidores*. Curitiba, PR. Março, 2001. Idec, São Paulo, 2001.
- _____. *Relatório: Seminário de saneamento, regulação e os impactos para o consumidor*. Rio de Janeiro, RJ, abril, 2001. Idec, São Paulo, 2001.
- _____. *Relatório: Seminário de telefonia: privatização, regulação e seus impactos para os consumidores*. São Paulo, março, 2001. Idec, São Paulo, 2001.
- _____. *Relatório: Dados consolidados - serviços públicos*. Atendimento. 2002.
- _____. *Relatório das ações propostas pelo Idec (Serviços públicos)*. 2002.
- _____. *Relatório do projeto: o Consumidor e os Serviços Públicos*. s./d
- _____. "Orientações sobre o racionamento/ rodízio de água". S/d.
- _____. "A Portaria MS 36/90". S/d.
- _____. "Manifestação sobre a revisão tarifária. S/d
- _____. "Abaixo Assinado" (texto). S/d.
- _____. Encaminhamento da manifestação sobre o Projeto de Resolução relativo às medidas adicionais de redução de consumo de energia. Ofício, 25/07/2001.
- _____. Encaminhamento da pauta dos temas e assuntos que o Idec mais demanda da Anatel, a pedido do ouvidor. Ofício, 15 set. 2002.
- _____. Encaminhamento a Comissão de Constituição e Justiça, Assembléia Legislativa do Paraná, comentários acerca do Projeto 162/01 daquela casa. Ofício, 22 ago. 2001.

_____. Encaminhamento ao Presidente da Assembléia Legislativa do Paraná, exposição de motivos e pedido de promoção de Audiência Pública para discutir Projeto de Lei 262/2001. Idec e ADOC, 10 jul. 2001.

_____. *Avaliação dos marcos regulatórios e dos mecanismos de participação do consumidor no controle social relativo aos serviços públicos essenciais de energia elétrica, telefonia, água e saneamento básico*. São Paulo, s/d.

_____. Avaliação final do programa de fortalecimento da proteção ao Consumidor do setor de Serviços Públicos. *Questionários com entidades de Consumidores*. (08). 2002.

SANTOS, Jr. Orlando A. dos et alii (org). *Políticas de Saneamento ambiental. Inovações na perspectiva do controle social*. FASE, RJ, 1998, 246p.

SZTUTMAN, Leo e CONTRERAS, Lorena del Carmen Z. *Relatório: Monitoramento e preço dos serviços públicos privatizados*. Idec, São Paulo, agosto, 2002.

Outros documentos / fontes de consulta:

Consumidor SA, nº 43 a 63. Revista Idec.

Mensagens para radiotransmissão. CD, 2002.

Fac simile de jornais premiados na campanha educativa nas escolas:

- COLÉGIO Estadual Professora Antonieta Palmeira. *Boletim Olho Vivo*. São Gonçalo, RJ, 2002.
- ESCOLA Municipal Professor Erasmo Pilotto. *Empep News*. Curitiba, junho de 2002.
- ESCOLA Helen Keller. *Jornal Legal*. Vídeo para deficientes auditivos. São Paulo, 2002.
- INSTITUTO de Educação Professor Moysés Henrique dos Santos. *Planeta Água*. Boletim informativo da Turma 1107. São João do Meriti, RJ, 2002.

Sites visitados:

www.idec.org.br
www.eletropaulo.com.br
www.ministeriojustica.gov.br
www.forumsocialmundial.org.br
www.abar.org.br