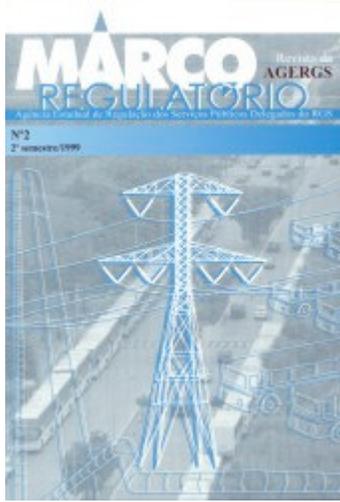


## AGERGS lança segunda edição de sua revista



No seu segundo número, a revista "Marco Regulatório" traz artigos que discutem, entre outros temas, a autonomia das agências reguladoras - para que bem possam cumprir suas atividades, e a fixação de indicadores de qualidade para os serviços públicos

## O Preço do Pioneirismo – Introdução

**Guilherme Socias Villela**  
Conselheiro da AGERGS

*O Governo do Estado questionou a autonomia da AGERGS, que pagou o preço do pioneirismo diante do desconhecimento da função reguladora.*

As solicitações de exemplares adicionais do primeiro número da revista *Marco Regulatório* – efetuadas por instituições, principalmente universitárias e judiciárias; por profissionais, comitês organizadores de congressos e seminários – foram além da expectativa editorial. Houve até mesmo necessidade de racionalizar ao máximo sua distribuição. Diante disso, uma conclusão se apresenta: *regulação* não é apenas tema pouco encontrado nas doutrinas e nas práticas administrativas nacionais – afinal há cerca de três anos não havia entidades *reguladoras* no Brasil –, como também é assunto de grande interesse. É o que o primeiro número da revista iria demonstrar.

Seja como for, esse fato deu muita satisfação à AGERGS: uma revista pioneira, editada por uma Agência de *Regulação* também pioneira.

Entretanto, o pioneirismo tem muitas dimensões. Observe-se o que ocorre com a própria AGERGS. A razão de ser da criação da Entidade fora embasada – no amplo entendimento dos Poderes Executivo e Legislativo do Rio Grande do Sul – na necessidade de o Estado possuir uma entidade *reguladora* que fiscalizasse e normatizasse serviços públicos delegados. Um órgão com autonomia administrativa, financeira e decisória no seu campo de atuação.

Para tanto, o ente regulador em tela haveria de manter equidistância em relação ao governo (poder concedente), aos concessionários e aos usuários – levando em conta, porém, que estes são sua causa final. Não haveria de se envolver nos eventuais conflitos de interesses entre as partes. Ao revés, tais divergências seriam submetidas ao órgão *regulador* – que teria a missão de dirimi-las, em favor da sociedade.

Assim, a entidade *reguladora* não fora concebida para ficar acima do Estado, o que seria um absurdo, mas incluída no seu ordenamento jurídico – porém, com a autonomia necessária para cumprir seu papel. Daí, seus dirigentes (Conselheiros) assumem o papel de quase-juízes – para utilizar a expressão consagrada na jurisprudência da Suprema Corte norte-americana, país onde a tradição dos atos e dos entes *regulatórios* é centenária – ou mesmo atuando, e.g., como membros de um tribunal de contas. Afinal, a missão das Agências de Regulação é sempre despregar as atividades políticas das atividades técnicas.

Todavia, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, empossado no início deste ano, assim não entendeu. Alguns de seus integrantes consideraram a AGERGS como se fora um poder paralelo (seus Conselheiros têm mandatos que decorrem de atos do Governo e da legislatura anteriores) – como se a Agência tivesse a missão de produzir atos políticos. Ora, vale sublinhar que não é da sua essência a ação ou a política de governo, mas tão-somente a atividade regulatória, que se estriba na sua indispensável autonomia.

Entretanto, o Governo, mesmo considerando os aspectos que embasaram e sustentaram a lei de criação da AGERGS, contestou essa autonomia. Para tal, interpôs junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), Ação Direta de Inconstitucionalidade

(ADIn 1949-0), questionando o mandato dos atuais Conselheiros. Entendeu o Governo que os Conselheiros exercem tão-somente cargos de confiança – portanto, demissíveis *ad nutum*.

Por fim, em decisão liminar, o STF acolheu, em parte, o pedido do Governo – suspendendo os efeitos do artigo que dava à Assembléia Legislativa o poder de permitir a exoneração de conselheiros. No entanto, deixou clara a possibilidade de exoneração apenas por justa causa – consoante as regras do serviço público.

A autonomia fora preservada, mas a AGERGS havia pago elevado preço por seu pioneirismo diante do desconhecimento da função reguladora.

## **Da indispensável autonomia dos entes de regulação: o caso da AGERGS**

**Pedro Henrique Poli de Figueiredo**

Procurador do Estado do Rio Grande do Sul,  
Mestre em Direito, Professor de Direito Administrativo

*O presente artigo tem por finalidade demonstrar a importância da autonomia dos entes de regulação, inclusive no que diz respeito à adequada prestação dos serviços públicos.*

Recentemente, ouvi o Governador do Estado do Rio Grande do Sul, Sr. Olívio Dutra, em entrevista dada a uma emissora de televisão, afirmar que, *atento ao interesse público*, determinara a redução das tarifas de praças de pedágio integrantes do Programa Estadual de Concessões Rodoviárias. Manifestou, naquela ocasião, a mais alta autoridade do Poder Executivo estadual, a sua inconformidade com a postura da AGERGS, Agência de Regulação estadual, que sustentara ser necessária a análise daquela Agência para que alterações tarifárias fossem procedidas.

Dessas afirmações, resta clara a posição contrária à execução com autonomia da atividade de regulação do serviço público, assim entendida *"a atividade administrativa desempenhada por pessoa jurídica de direito público consistente no disciplinamento, na regulamentação, na fiscalização e no controle do serviço prestado por outro ente da Administração Pública ou por concessionário, permissionário ou autorizatário do serviço público, à luz de poderes que lhe tenham sido, por lei, atribuídos para a busca da adequação daquele serviço, do respeito às regras fixadoras da política tarifária, da harmonização, do equilíbrio e da composição dos interesses de todos os envolvidos na prestação deste serviço, bem como da aplicação de penalidades pela inobservância das regras condutoras da sua execução."*<sup>1</sup>

Note-se que, no âmbito do exercício da atividade de regulação do serviço público concedido, está claramente incluída a fixação da tarifa. No Estado do Rio Grande do Sul, como resulta da inteligência da Lei nº 10.931, de 9 de janeiro de 1997, esta competência é, insofismavelmente, da AGERGS.

Ao negar a competência da Agência de Regulação, deixando de passar por ela os processos que digam respeito a atividades de sua competência, como a de fixação da tarifa, mais do que afrontar o princípio da legalidade da administração, claramente desrespeitado, na medida em que usurpa competências institucionais do órgão fixadas em lei, descumpra a autoridade administrativa a vontade normativa de dar ao ente regulatório autonomia na sua atuação.

Como já sustentei anteriormente<sup>2</sup>, a regulação pode ser feita pelos órgãos integrantes da administração centralizada ou por órgãos independentes. Historicamente, no Brasil, a regulação se fizera pela administração centralizada, com prejuízos à qualidade dos serviços públicos.

### **Atividade relevante**

A partir do momento em que o Poder Público passou, principalmente após a constatação da ausência de capacidade de investimentos públicos nas melhorias indispensáveis à realização dos serviços de infra-estrutura, a delegar com maior intensidade a sua execução, ganhou relevância a atividade de regulação.

Quando o Estado transfere para terceiros a execução dos serviços públicos, não transfere, no entanto, nem pode transferir, aos delegatários da execução, o poder regulatório, poder eminentemente estatal.

Há, destarte, uma razão de pertinência lógica entre a eficiência na execução do serviço e a eficiência na sua regulação. Dotar-se o órgão regulador de autonomia é um dos instrumentos para buscar a adequada regulação.

Na Argentina, onde o processo de privatização de entidades paraestatais se deu inicialmente com a preocupação de se obter recursos para enfrentar o déficit público, a ausência de regulação independente acarretou um significativo grau de ineficiência na prestação dos serviços pelas entidades privatizadas.

Com a reforma constitucional de 1994, aquele país corrigiu o rumo, dando um grau de autonomia significativo às Agências de Regulação, que passaram a ser vinculadas ao Congresso Nacional e não mais ao Poder Executivo, bem como vieram a ter a participação obrigatória de entidades representativas de consumidores e usuários, além das províncias onde se desenvolvem as atividades. As melhorias na prestação dos serviços foram naturalmente sentidas.

No Brasil, onde as Agências de Regulação estão sendo testadas, embora haja a vinculação ao Poder Executivo, estes entes foram criados como autarquia sob regime especial. A vontade normativa das leis criadoras destas autarquias é, indubitavelmente, a de criação de entes independentes do poder central, executando autonomamente a atividade de regulação. **Corolário desta vontade, a escolha dos membros dos órgãos decisórios dessas Agências é dependente da aprovação pelo Poder Legislativo.**

### ***O caso da AGERGS***

Há inequivocamente, pelas leis criadoras das autarquias de regulação, uma intenção de evitar a captura do órgão regulador por uma das partes integrantes do complexo contrato de concessão. No Rio Grande do Sul, esta preocupação está refletida na lei que criou a AGERGS, que no seu Conselho Superior, órgão deliberativo da Agência, tem membros indicados por concessionários e usuários do serviço, além do Conselheiro indicado pelo corpo técnico da autarquia, ao lado dos indicados pelo Chefe do Poder Executivo<sup>3</sup>.

Cabe lembrar que, no modelo adotado, uma vez nomeado o Conselheiro, não há sobre ele qualquer ingerência por parte da chefia do Poder Executivo, no transcurso do mandato. Isto não é novidade trazida com as leis criadoras de entes de regulação, pois ocorre em inúmeras situações onde a nomeação se dá por escolha do Chefe do Executivo, como, por exemplo, para membros de Tribunais Superiores e dos Tribunais de Contas. Nem por isso se põe em dúvida a independência destes agentes. Querer reduzir a escolha de dirigentes dos entes de regulação aos mesmos critérios dos cargos em comissão é, com certeza, tornar inviável a regulação independente e capturar a Agência responsável.

Dentre os misteres dos órgãos regulatórios está buscar a adequação na prestação dos serviços públicos, fazendo cumprir os instrumentos delegatários, compatibilizando-os com a legislação fixadora da política tarifária, bem como preservar a harmonia entre os diversos integrantes das relações jurídicas complexas de delegação. Para atingir estes misteres é preciso que o órgão regulador esteja dotado de uma estrutura profissional voltada à regulação e de um grau tal de autonomia que afaste a possibilidade de sua captura por qualquer dos seus integrantes.

## **Risco de captura**

Já afirmei que<sup>4</sup> a captura governamental é nociva por tender a confundir o órgão regulador com um mero cumpridor de vontades de planos de governo; que a captura pelos concessionários é nefasta por tender a afastar-se da modicidade tarifária e a trazer beneplácitos excessivos na aplicação de penalidades decorrentes da inexecução contratual; e que a captura pelos usuários tende a desprezar o necessário equilíbrio econômico e financeiro dos concessionários, indispensável à adequada prestação dos serviços.

*A autonomia do órgão regulador é, sem dúvida, um instrumento imprescindível para se evitar a captura, em especial por parte de governantes que, desconhecendo a importância da atividade de regulação, agem como se a fixação da tarifa fosse ato unilateral seu; o respeito às regras legais e contratuais, um entrave a sua atuação, a preservação do equilíbrio econômico e financeiro do contrato algo alheio à prestação adequada do serviço público; e o interesse público algo que reside na sua vontade pessoal e não na vontade fixada na lei.*

---

1 Conceito dado no artigo de minha autoria "Uma contribuição para o conceito de regulação do serviço público no Brasil". Marco Regulatório - Revista da AGERGS nº1, Porto Alegre, p. 13 a 17

2 Vide o livro de minha autoria "A Regulação do Serviço Público Concedido", Síntese, Porto Alegre, 1999

3 Até a presente data não foi ocupada a vaga do Conselheiro representante do corpo técnico em face da ausência de nomeação, pelo atual Governador do Estado, dos técnicos aprovados no concurso público realizado para tal fim

4 Observar citação na Nota 2

## **A autonomia das Agências de Regulação nos Estados Unidos**

**William H. Smith, Jr.**

Coordenador dos Programas Federal e Legislativo  
da Agência de Regulação de Iowa

**Susan J. Frye**

Comissária da Agência de Regulação de Iowa

*A autonomia, pelo menos em teoria, permite a elas desenvolver e implementar políticas sem tutela ou aprovação do Poder Executivo ou do Legislativo.*

A maioria das Agências de Regulação de serviços públicos concedidos nos Estados Unidos são descritas como Agências "autônomas". A autonomia, pelo menos em teoria, permite a elas desenvolver e implementar políticas sem tutela ou aprovação do Poder Executivo ou do Legislativo. Essas agências atuam com considerável autonomia, mas não operam isoladamente do governo estadual do qual fazem parte.

Nos Estados Unidos, generaliza-se a experiência de um sistema federativo constituído de 50 estados e diversas Agências federais. Qualquer discussão a respeito de modelos nesse país corre o risco de demasiada generalização. As práticas reais variam de estado para estado e entre as Agências federais.

### **Objetivos da autonomia das Agências**

A idéia de uma Agência autônoma significa diversos aspectos para um estudante do Estado americano. Primeiramente, sugere que deva operar fora do controle dos três poderes do Estado. Mesmo quando uma Agência é nominalmente parte do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, é autorizada a tomar "decisões autônomas". Essas decisões não são ditadas pelos detentores de cargos eletivos e não estão sujeitas à sua revisão.

Segundo, autonomia implica a Agência atuar fora da influência dos partidos políticos. Os membros de uma Agência autônoma devem apresentar maior fidelidade a ela do que aos seus partidos políticos.

Terceiro, as ações de uma Agência autônoma são alicerçadas em considerações de ordem técnica produzidas por especialistas, ao invés de considerações políticas. A distância de forças políticas torna decisões regulatórias mais estáveis e previsíveis. Os investidores confiam nesse tipo de estabilidade; eles não gostam de submeter seu capital a situações que podem mudar conforme os ventos políticos.

Quarto, os membros das Agências não arriscam a estabilidade de seus empregos na popularidade das decisões de suas entidades. Em um sistema democrático, os membros eleitos podem ser destituídos por votação. A autonomia da Agência é baseada no entendimento de que as decisões não precisam ser populares e de que seus integrantes podem tomar estas decisões difíceis sem prejuízo a suas carreiras.

Quinto, a Agência desempenha funções que envolvem características legislativas, executivas e judiciais. Estabelece padrões e lança regras como um corpo legislativo. Impõe uma função executiva a essas regras e julga as disputas de uma maneira quase judicial. No entanto, essas são funções do governo.

Como consequência, os norte-americanos consideram essas Agências autônomas, mas governamentais. Elas não têm tanta autonomia quanto algumas corporações governamentais, tais como o serviço postal ou a empresa municipal de prestação do serviço de água.

### ***História***

É sempre bom compreender a história que influenciou a formação de uma instituição. Nos EUA, a regulação econômica de empresas concessionárias (incluindo transporte de carga e outros monopólios) foi efetuada de diversas maneiras antes da formação regulatória através da Comissão de Serviços Públicos ser usada.

A regulação legislativa foi a primeira forma de controlar monopólios. As legislaturas estaduais durante os séculos XVIII e XIX estabeleceram tarifas e limitaram a entrada por ação direta. O processo consumia muito tempo e era altamente político.

Os governos municipais regulavam as concessionárias por meio de franquias. A franquia dava o direito de prestar serviço no município, mas com limitações de tarifas e outras condições aplicáveis a uma cidade em particular.

Os casos judiciais eram usados para estabelecer o controle das tarifas. Eram conduzidos utilizando a histórica lei dos monopólios ou como recursos das decisões legislativas ou das de franquias locais.

Cada um desses métodos de regulação mostrou-se insatisfatório. A Comissão autônoma foi concebida para substituir os métodos anteriores pela remoção do controle político evidente através do uso de decisão tomada por profissionais experientes. Foi uma evolução progressiva, estabelecida a partir do início do século XX, que tem sido repetida desde então.

### ***Sinais de autonomia***

Diversos procedimentos produzem autonomia para as Agências de regulação. Como mencionado antes, as Agências dos EUA têm variadas combinações dos seguintes atributos:

- Mandato fixo para os Comissários (Conselheiros). Isto os distingue dos membros do gabinete escolhidos livremente pelo Presidente ou Governador.
- Mandatos escalonados e sobrepostos significam que o controle de uma Comissão muda gradualmente. Como, por exemplo, a Comissão Federal de Regulação da Energia, que tem cinco membros. Um é nomeado a cada ano para um mandato de cinco anos. A direção da Comissão de Iowa tem três membros com mandato de seis anos. Um mandato termina a cada dois anos. Por outro lado, os mandatos dos três Comissários da Agência de Massachusetts termina quando se encerra o mandato do Governador.
- A eleição de Comissários é usada em 11 dos 50 estados dos EUA. Os membros eleitos devem mais lealdade aos eleitores do que aos outros poderes.
- A nomeação de Comissários é usada por Agências Federais e por outras Agências Estaduais. Alguns mandatos serão mais longos que o mandato do Presidente ou do Governador. Esta continuidade fornece um elemento de estabilidade.
- Os partidos minoritários têm representatividade na maior parte das Agências. Um estatuto típico dispensa que **não mais que** a maioria dos Comissários integre qualquer partido político. Os Comissários minoritários asseguram um grau maior de abertura e "transparência" nos negócios da Comissão.

Eles moderam as decisões da Agência. Ao mesmo tempo, o partido do Governo não tem plena responsabilidade pelos atos da Agência.

- A exoneração de Comissário é limitada à negligência, desonestidade ou outra razão específica. A discordância política não é suficiente. Esta condição permite aos Comissários completar o mandato para o qual foram indicados ou eleitos para cumprir.
- A Agência controla sua própria pauta e seus procedimentos. O controle da pauta minimiza a oportunidade de influência política externa.
- A Comissão tem seu próprio Conselho legal e pode atuar em sua própria defesa **e pedir aplicação das suas decisões** <sup>2</sup> na Corte. A habilidade de conduzir sua própria estratégia legal previne o Poder Executivo de silenciar a Comissão nos recursos de suas decisões.
- O apoio público para a autonomia da Agência, como demonstração de um bom Governo, pode socorrer e prevenir abusos de outras partes do Governo. As Agências precisam conquistar a confiança do público por ações coerentes e boa comunicação de seus propósitos.

### ***A autonomia na prática real***

A despeito da liberdade que outras Agências não têm, as Agências autônomas de regulação são ainda parte do processo governamental, e, portanto, do processo político. Elas têm diversos contatos com cada poder.

O Poder Executivo seleciona Comissários por indicação, e por reindicação, para Comissões Federais e a maioria das Comissões Estaduais. Na maior parte dos estados, submete todos os requisitos orçamentários das Agências ao Poder Legislativo. Pode influenciar as Agências através de propostas legislativas, de declarações públicas ou em debates. Algumas vezes, revê a nomeação de assessores. O Poder Executivo pode abrigar outros órgãos oficiais ou órgão de defesa do consumidor que trata dos assuntos de atribuição da Agência.

O Poder Legislativo é a fonte do estatuto que fornece autoridade à Agência. Frequentemente, ela precisa do apoio do Legislativo para emendar o estatuto. Orçamentos e fundos devem ser aprovados pelo Poder Legislativo. A legislatura pode conduzir e requerer relatórios e depoimentos.

Comissários nomeados para as Agências Federais e a maioria das Agências Estaduais precisam ser confirmados pelo menos por uma casa legislativa, usualmente o Senado. O processo de confirmação propicia uma relação especial entre os Senadores e os Comissários federais. Os Senadores poderiam publicamente contestar a exoneração de um Comissário sem motivo.

O Poder Judiciário pode rever as decisões da Agência mediante solicitação de qualquer parte insatisfeita da própria Agência. Esta precisa mostrar à corte que as suas decisões são substantiva e processualisticamente coerentes com a lei.

A autonomia força as Agências a agirem de forma moderada. Suas ações precisam parecer razoáveis para as áreas afetadas, que irão vigiá-las muito de perto, e para os grupos de consumidores e outros que acompanham suas atividades.

As ações das Agências precisam parecer razoáveis para a opinião pública. Às vezes, o público não está muito interessado em assuntos relativos ao serviço público. As Agências precisam manter um bom relacionamento com a imprensa, com as universidades e outras entidades públicas. Suas decisões precisam parecer razoáveis para as cortes revisoras, que as confirmam quando têm confiança na sua processu-

alística. As Agências precisam manter um suporte junto ao Poder Executivo e Legislativo. Isto faz com que fiquem fortalecidas, dificultando a um Poder interferir unilateralmente na Agência.

### ***Autonomia no futuro?***

Um especialista dos Estados Unidos observa que o conceito de autonomia pode estar ultrapassado. O Professor Phillips, na edição de 1985 de seu livro <sup>3</sup> (The Regulation of Public Utilities), sugeriu que as decisões a respeito das Agências de Regulação podem ser responsabilidades políticas que os poderes Executivo e Legislativo queiram manter a distância. Ainda, as decisões sociais importantes devem vir como resposta do sistema político.

Nos anos 60, diversas Agências Federais foram reestruturadas para transferirem o papel de promoção politicamente atraente para as Agências do Poder Executivo, deixando as Comissões com atribuições puramente regulatórias. A Agência de Regulação pode ser como a usina de energia. Todos precisam dela, mas ninguém quer aproximar-se muito.

Nas decisões sobre os casos de exoneração de Comissários, a Suprema Corte dos Estados Unidos observa a natureza das funções desempenhadas pela Agência. Quando descobre que as funções legislativas e judiciais foram delegadas a uma Agência, o estatuto pode apropriadamente limitar o poder do Presidente de exonerar Comissários (estas funções estão bem definidas pelos conceitos brasileiros de regulação e mediação). Profissionais com funções "puramente executivas" (descritas como fiscalização) podem ser trocados pela vontade do Presidente ou do Governador.

Na prática, a maioria das Agências executivas têm funções quase legislativas, contando com profissionais agindo quase judicialmente, com autonomia em suas decisões. A mais importante consideração é a linguagem de criação da Agência, designando suas funções e autorizando nomeações.

Olhando além das controvérsias a respeito do controle político, as próprias Agências e outros líderes do governo precisam estar alertas para a evolução das obrigações desses entes de regulação. Além disso, devem indagar como a Suprema Corte dos EUA faria <sup>4</sup>, se a autonomia fosse apropriada para as novas funções.

Os observadores do processo regulatório dos Estados Unidos vêem que está assumindo um caráter mais legislativo, conforme atua no sentido de regular os mercados, ao invés de regular participantes individualmente. As Agências no futuro tomarão decisões mais em uma base societária e de incentivos, e menos em termos de comandos para uma empresa individual. De forma crescente, seu trabalho será uma extensão do Poder Legislativo, estabelecendo padrões e detalhando as políticas gerais definidas pela legislatura. A distância entre Executivo e trabalho regulatório servirá a este Poder e à missão regulatória.

---

1 N. A. Não mais que a maioria pode pertencer a um partido :2 de 3; 3 de 5. Um governador pode indicar menos que a maioria de um partido. Os outros podem ser independentes ou integrar outros partidos.

2 N. A. A Agência deve ser capaz de iniciar causas na Justiça e promover sua defesa.

3 Phillips, Charles F., Jr., The Regulation of Public Utilities (1985).

4 Humphrey's Executor v. United States, 295 U.S. 602 (1935); Wiener v. United States, 357 U.S. 349 (1958).

# A regulação no sistema de garantias do cidadão

**Odilon Rebés Abreu**  
Conselheiro da AGERGS

*Visão do sistema, Marcos históricos contemporâneos, Código de Defesa do Consumidor, Órgãos de execução, Instrumentos de ação, Interesses Protegidos, CADE, Agências Reguladoras, Interface de todos os órgãos e delimitação de competências.*

## **1. Visão do sistema**

A regulação dos serviços públicos delegados no Brasil, através de agências reguladoras, é o último rebento de um moderno sistema de proteção e defesa dos direitos do cidadão no conjunto do direito pátrio. Estamos dando agora os primeiros passos nesta área de controle dos serviços públicos, como forma de preservação do bem comum.

Ainda não se encontra claro na doutrina jurídica brasileira o conceito de regulação. Diante disso, o Conselho Superior da AGERGS formulou o seguinte conceito, que constou de proposta de alteração à lei estadual que a criou, a Lei nº 10.931/98, nestes termos:

"Entende-se por regulação, para os efeitos desta lei, os atos de controle, fiscalização, normatização e padronização dos serviços públicos delegados, bem como os de fixação, reajustamento e revisão ou homologação de suas tarifas." (1)

As Agências Reguladoras ingressam como novidade no sistema de controles públicos, acompanhando o processo de reforma do Estado, com a transferência da execução de serviços públicos aos particulares, pelo caminho da concessão, da delegação, da permissão e autorização. Nos países desenvolvidos, de onde nos vem o instituto, algumas delas já são centenárias e desfrutam de poder e prestígio como órgãos autônomos, com intervenção regulatória, de pleno acatamento e eficácia, no âmbito administrativo.

As Agências chegam para integrar-se ao que hoje já se pode chamar de um sistema de proteção e defesa dos direitos do cidadão. É possível identificar algumas das principais vertentes do referido sistema. O Ministério Público tradicional, pré-Constituição de 1988, é uma delas, como órgão de defesa da sociedade, no sentido amplo, apesar da visão hipertrofiada que se tinha de suas atribuições persecutórias no campo do direito penal. A ele se incorpora muito da visão escandinava do *ombudsman*, mas não se esgotando aí o campo da construção que lhe dá um desenho ímpar, no confronto com as instituições similares no direito comparado.

Foram incorporados ao sistema os instrumentos jurídicos elaborados a partir dos movimentos de defesa do consumidor que ganharam ênfase na década de 60, bem como aqueles destinados à contenção da cartelização, dos oligopólios e monopólios. Não seria exagero, pois, afirmar-se que esse sistema de proteção do cidadão, onde se inclui a regulação, é a grande novidade nos mecanismos de contenção do capitalismo pós-derrocada dos modelos socialistas do Leste Europeu.

Hoje, já se pode ter uma visão sistêmica, ainda que o processo de concepção e construção não tenha tido um arcabouço inicial nesse sentido. Os acontecimentos históricos, porém, acabaram por conduzir a isto, como se verá pelo exame de sua cronologia.

## **2. Marcos históricos contemporâneos**

2.1 A Ação Civil Pública para defesa do meio ambiente (Lei n.º 7.347/85) é um marco decisivo. O Professor Adalberto Pasqualotto asseverava em 1995 que : "O país não tem tradição de defesa social dos direitos cívicos. Essa consciência começou a ser despertada com a questão ambiental. Em 1985, foi promulgada a Lei 7.347, que instituiu a Ação Civil Pública em defesa do meio ambiente." (2). Já era intenção do legislador abranger, nas hipóteses de utilização do novo e poderoso instrumento processual, a defesa do consumidor. O projeto, contudo, foi vetado, pois as circunstâncias políticas de então ainda não eram propícias à ampliação da proteção da cidadania, através de institutos contempladores dos interesses coletivos difusos.

2.2 Até então, o Ministério Público valia-se dos precários instrumentos jurídicos constantes do Código Penal, datado de 1940, para defesa da sociedade nas agressões ambientais, sequer suspeitadas na época da promulgação do Código. No que se refere à defesa econômica da sociedade, o instrumento então vigente e de escassa aplicação era a Lei nº 1.521, de 26.12.1951, que previa os crimes contra a economia popular e que continha em seus dispositivos processuais o rito do tribunal do júri para julgamento de comportamentos comerciais enumerados em seu art. 2º, atentatórios ao fornecimento, qualidade, tabelas de preços, pesos e medidas de mercadorias, etc. Essa lei, porém, não conseguiu, na prática, ir muito além das boas intenções.

2.3 A Constituição Federal de 1988, denominada de cidadã, é que vem trazer as bases sólidas para a consolidação de um sistema. No seu art.170 firma o alicerce fundamental, com os princípios da ordem econômica calcados na defesa da propriedade privada, na sua função social e livre concorrência.

2.3.1 Mas a construção mais destacada de todo o sistema é o Ministério Público (Capítulo IV, Arts. 127/130). Instituição permanente, erigida quase à condição de Poder, dotada de independência funcional, administrativa e orçamentária, com chefia escolhida pelo Chefe do Poder Executivo, em lista tríplice de membros ativos da carreira, formada por eleição direta pelos seus pares.

Uma vez investido no cargo, o Procurador Geral, chefe da instituição, passou a ter mandato e só é destituível por cometimento de faltas gravíssimas, mediante processo qualificado, de competência dos parlamentos da União ou dos Estados, conforme se trate do Ministério Público Federal ou dos Estados membros. Antes da Constituição de 1988 já era o Ministério Público credor de ampla respeitabilidade funcional. A partir de então, tal credibilidade foi reforçada por atribuições e garantias que fazem dele instituição peculiar, como constatou Mauro Capeletti , quando de visita ao Brasil em 1984 (3). O fato de estar instalado junto à maioria das Comarcas Judiciais no país lhe atribui ampla eficácia, pela capacidade capilar de sua atuação.

## **3. Código de Defesa do Consumidor – Lei n.º 8.078 de 11/09/90**

Com o advento da Lei nº 8.078/90, subsequente ao anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor, como afirma Adalberto Pasqualotto "elaborado por um grupo de juristas independentes, que teve a liberdade de conceber uma lei moderna e tecnicamente estruturada. Serviram-lhe de inspiração os mais recentes desenvolvimen-

tos da Comunidade Européia, bem como a doutrina e jurisprudência norte-americanas." (4) De seus dispositivos de proteção dos direitos dos consumidores decorre toda uma estrutura de execução, hoje sedimentada em quase todo o território nacional.

#### **4. Órgãos de execução**

4.1 Nos órgãos governamentais, se situa o Poder Judiciário, por intermédio dos Juizados Especiais de Pequenas Causas; o Ministério Público, por meio de suas Promotorias Especializadas; o Poder Executivo, através das Delegacias de Polícia especializadas para atendimento individual de consumidores; e os Procons.

4.2 No âmbito das organizações não-governamentais, formaram-se as associações de consumidores, espalhadas por todo o país, onde se destacam, por seu nível de organização e competência, o IDEC – Instituto de Defesa do Consumidor em São Paulo – e os departamentos e *call centers* de atendimento ao consumidor das empresas.

#### **5. Instrumentos de ação**

5.1 Inquérito Civil - Este é o instrumento de procedimento investigatório pelo Ministério Público, via Promotor de Justiça, para qualquer fato de que tenha ciência própria, ou por provocação de qualquer do povo, para apurar eventuais agressões ambientais, violações das relações de consumo, atos de improbidade administrativa, etc. Através do inquérito, são apurados os fatos, com ouvida das partes, testemunhas, coleta de documentos, perícias, enfim, todos os elementos necessários à formação de convicção. O inquérito poderá desembocar em três alternativas – Compromisso de Ajustamento (se houver acerto entre as partes); arquivamento (se não forem apurados fatos ilegais); e Ação Civil Pública (se houver violações legais, não havendo possibilidade do ajustamento).

5.2 Compromisso de Ajustamento – Este é um desfecho possível quando há acerto entre as partes, passando a valer como título executivo para, em caso de descumprimento, ser exigido via ação executiva no Poder Judiciário.

5.3 Controle Preventivo. O controle preventivo de cláusulas abusivas é instrumento peculiar ao Código de Defesa do Consumidor, pelo qual o Ministério Público exerce o controle administrativo, atendendo requerimento de consumidor ou entidade, ajuizando ação para coibir cláusula contratual considerada abusiva.

5.4 Ação Civil Pública – Este é um instrumento poderoso posto à disposição da sociedade para proteção dos interesses difusos, que poderá ser utilizado pelo Ministério Público, não com a exclusividade da Ação Penal Pública, mas também por outros órgãos da administração pública nos três níveis, bem como por entidades sociais privadas; estas, porém, não podem contar com o instrumento do Inquérito Civil Público, exclusivo do Ministério Público.

#### **6. Interesses protegidos**

Os interesses protegidos através dos instrumentos citados são aqueles definidos como difusos, da sociedade em geral, ou particulares de um indivíduo, podendo ser exercitados individual ou coletivamente.

6.1 Quando da defesa de interesses difusos de consumidores indeterminados, os efeitos da sentença serão em favor de todos indistintamente (***erga omnes***).

6.2 Quando da defesa de interesses coletivos – interesses de grupos, categoria ou classe de consumidores (efeito ultra-partes), os efeitos da sentença alcançarão todos os integrantes do grupo, categoria ou classe.

6.3 Para os interesses individuais, o efeito da sentença beneficia exclusivamente o proponente, podendo o direito ser exercido diretamente por ele, através de advogado particular, defensor público ou dos Serviços ou Coordenadorias de Proteção ao Consumidor, mantidos pelo poder público e conhecidos como Procons.

## **7. CADE**

No plano da macrorregulação, a União está dotada do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, criado pela Lei nº 4.137/62 e transformado pela Lei nº 8.884/64 em autarquia vinculada ao Ministério da Justiça, com sede e foro no Distrito Federal e abrangência sobre todo o território nacional. É tido como uma agência judicante e tem por atribuições zelar pela livre concorrência, difundir a cultura da concorrência por meio de esclarecimentos ao público sobre as formas de infração à ordem econômica e decidir questões relativas às mesmas infrações, apurando os abusos do poder econômico e assegurando o bom funcionamento dos mercados. O CADE apura práticas comerciais abusivas, tais como formação de cartel, posição dominante que dificulte a entrada de concorrente no mercado, venda casada, sistemas seletivos de distribuição, preços predatórios (*dump*), com aplicação de penalidades.

As fusões e incorporações de empresas, para que se evite o gigantismo que pode restringir a concorrência, devem ser aprovadas pelo CADE. (5)

## **8. Agências Reguladoras**

A mais recente novidade nas estruturas de regulação dos serviços públicos concedidos, delegados, permitidos ou autorizados são as Agências Reguladoras. No plano federal, já estão organizadas Agências setoriais: Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, para o setor elétrico; Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, para o setor de telecomunicações; Agência Nacional de Petróleo – ANP, para o setor de combustíveis; e, ainda em criação, a Agência Nacional de Transportes.

Nos estados membros, a opção dominante tem sido pelo modelo que pioneiramente foi instituído no Rio Grande do Sul, ou seja, o de agências multisetoriais, com economia de custos e abrangendo todos os serviços públicos cuja execução tenha sido transferida a particulares. Outros órgãos exercem regulação: o Banco Central e a Comissão de Valores Mobiliários – CVM, de natureza privada. As Agências estão em fase de consolidação, vez por outra sofrendo alguma contestação quanto à sua autonomia.

Nos Estados Unidos, onde algumas são múltiplas e centenárias, essa etapa já foi superada. São muitas as Agências estaduais e, em nível federal, há oito *comissões administrativas autônomas*, cujas funções envolvem a regulamentação de determinados aspectos do sistema econômico americano. São a Comissão do Comércio Interestadual, Comissão Federal de Energia, Comissão Federal do Comércio, Comissão de Títulos e Valores, Comissão Federal de Comunicação, Diretoria da Aeronáutica, Junta de Reserva Federal e a Junta Nacional de Relações Trabalhistas. "Para que estas comissões autônomas possam cumprir adequadamente as suas funções regulamentadoras, foi-lhes delegada autoridade tanto administrativa como quase judicial" **Schwartz**, *American Constitutional Law*, 1955, pág 116. (6)

É emblemático o "*Leading case*" conhecido como **Humphrey's Executor**, que foi ressaltado pela Corte Suprema dos Estados Unidos em 1935. Esse processo foi intentado na ocasião da destituição, pelo Presidente Roosevelt, de um membro da *Federal Trade Commission*, que havia sido nomeado pelo seu antecessor. O Presidente invocou como motivos "*que os objetivos e projetos desta Administração, no que concerne aos trabalhos da Comissão, poderiam ser realizados mais efetivamente por uma pessoa de sua própria escolha*". A lei previa que os membros da Comissão deveriam assumir suas funções por períodos de sete anos e que "*todo comissário (conselheiro) poderia ser destituído pelo Presidente por incapacidade, negligência ou má conduta no exercício de suas funções*".

A Corte Suprema, julgando esse caso (*Humphrey's Executor vs. US*), sustentou que o Presidente não possuía o mesmo amplo poder de demissão sobre os membros da comissão (de Comércio Interestadual) que tinha em relação aos funcionários nomeados por ele nos departamentos executivos comuns. Aludindo às funções quase judiciais da comissão, o juiz Sutherland afirmou que a liberdade do controle presidencial era vital à sua execução: "*A autoridade do Congresso*", diz o seu voto, "*em criar entidades quase legislativas ou quase judiciais, para exigir que desempenhem os seus deveres independentemente do controle executivo, não pode ser posta em dúvida; e essa autoridade abrange, como um incidente apropriado, o poder de fixar o período durante o qual os seus membros continuarão no cargo e de proibir a sua demissão nesse ínterim a não ser por uma justa causa. Pois é evidente que aquele que ocupa o cargo somente pode manter uma atitude de independência contra a vontade deste último*". op. cit. P.117. (7) A partir daí, firmou-se o conceito de independência das Agências Reguladoras naquele país.

### **9. Interface de todos os órgãos de delimitação de competências**

É evidente que hoje já pode ser visto como um sistema o conjunto de instituições, órgãos e normas, mesmo que assim não tenha sido pensado desde a sua concepção. Pode-se dizer que a construção deu-se por módulos, por força das circunstâncias sociais, políticas e econômicas.

Das instituições aqui elencadas, o Ministério Público é, sem dúvida, a de mais ampla e forte abrangência, com um poder de fogo muito superior às demais, até porque dotado de legitimidade para representação em juízo da sociedade, de coletividades, classes e categorias organizadas. É o titular exclusivo da ação penal pública, quando da prática de crimes, abusos, inclusive aqueles praticados por autoridades. Tem também poderes para a composição das infrações civis no âmbito administrativo. A ele podem demandar os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e todas as demais entidades.

No que diz respeito aos direitos dos consumidores indeterminados, o Ministério Público demandará sempre em favor da proteção dos interesses coletivos difusos, ou de determinada categoria. Os interesses individuais devem ser exercidos por particular através dos Procons ou da Defensoria Pública.

As Agências Reguladoras atuam no âmbito administrativo, normatizando, arbitrando ou compondo conflitos de interesses decorrentes das relações do poder concedente com os concessionários, ou destes com os usuários. Ainda que não seja matéria pacífica, o alcance de seu poder normativo, com efeito vinculante para as partes, é a tendência dominante, a exemplo das similares estrangeiras, pois são dotadas de poder de polícia, inclusive para impor penalidades (multas) e sanções. Por certo que na esfera administrativa, pois seus atos sempre poderão ser submetidos ao crivo do Judiciário, a quem cabe a derradeira palavra nos conflitos não compostos administrativamente.

---

**Referências Bibliográficas:**

- 1 – Proposta de alteração à Lei 10.931/97 - O Conselho Superior do Ministério Público.
- 2 – Pasqualotto – Adalberto – Revista do Ministério Público RS, nº 36, pág. 110. 1995.
- 3 – Pasqualotto – Adalberto – obra supracitada, pág 112.
- 4 – Pasqualotto- Adalberto – obra supracitada, pág. 111.
- 5 – CADE – Homepage.
- 6 – Schwartz, American Constitutional Law, 1955, pág 116.
- 7 – Obra citada, pág. 117.

## Um modelo matricial de organização para agência reguladora multissetorial

**Dagoberto Lima Godoy**

Conselheiro da AGERGS

e-mail: godoy@zaz.com.br

*O surgimento das Agências de Regulação no Brasil – A necessidade de uma estrutura organizacional moderna – Planejamento Estratégico – Concepção básica da organização de uma Agência; o caso da AGERGS – Uma estrutura matricial.*

As agências reguladoras são novidade no Brasil. Surgem em compasso com o momento de mudanças que envolve o País, afinado com a fase histórica da civilização humana, que tem sido identificada como a Terceira Revolução Industrial e, mais adiante, como a Quarta Onda de mudanças paradigmáticas, marcada pelo milagre das comunicações e da cibernética, ou da telemática.

Essa onda resultou em uma necessária e essencial transformação do modo de atuar do Estado nas sociedades contemporâneas. Descartem-se os extremos do neoliberalismo, que perseguiria os alvos do Estado Mínimo ou, ainda mais radicalmente, do Estado Nulo, de um lado; e, do outro, das raras e arcaicas fixações no já fracassado modelo de Estado centralizador e onipresente. Concentremo-nos na tendência predominante que aponta para o Estado Necessário, forte e competente, como exige a complexidade da civilização hodierna, mas enxuto e descentralizador, como têm consagrado as experiências mais bem-sucedidas.

*" ....a delegação dos serviços públicos.....é o instrumento contemporâneo de indiscutível valia para que se alcance o que se denominou de 'Estado Essencial', nem mínimo, nem máximo, mas suficiente e eficiente na satisfação das necessidades coletivas públicas." (Exposição de Motivos do Projeto que originou a AGERGS – Lei Estadual n º 10.931/97)*

Aqui surgem as **Agências Reguladoras**, como instrumentos balanceadores da descentralização da ação estatal - com a delegação dos serviços públicos à iniciativa privada, em busca de maior eficiência e qualidade - e da indispensável preservação do interesse público, vale dizer dos direitos do cidadão-usuário.

Numa eloquente ilustração, um triângulo equilátero terá nos seus vértices os três pólos da moderna relação: 1) o Governo delegante (poder concedente); 2) o prestador do serviço público delegado (concessionário); e 3) o usuário do serviço (cidadão). Na área central do triângulo, como mediadora e administradora do inerente conflito de interesses, está a Agência Reguladora.

No Brasil, enquanto o Governo Federal anunciava a criação das Agências Reguladoras, que atuariam nas áreas de sua competência exclusiva, isto é, energia elétrica, telecomunicações, petróleo, etc., o Estado do Rio Grande do Sul, no Governo Antônio Britto, antecipou-se, pondo em marcha, em julho de 1997, a AGERGS – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul.

" Desde que o modelo excessivamente intervencionista, que via a atuação do Estado como um pronto-socorro, deixou de ser mais adequado (apesar da importância que teve na superação do modelo da omissão estatal) à falta de recursos estatais para investimentos, passou-se a buscar instrumentos que viabilizassem investimentos privados no setor público sem que o Estado perdesse o controle, a fiscalização e o poder de mando sobre as atividades estatais." (Exposição de Motivos cit.)

### **Características da AGERGS**

A AGERGS, além do pioneirismo em sua instalação, nasceu com algumas **características especiais**, capazes de **diferenciá-la** no contexto geral dos órgãos similares, tanto no plano nacional como no mundial, a saber:

A – *Multissetorialismo* – Ao contrário da prática mais geral, à AGERGS foi atribuída competência para atuar em todas áreas dos serviços delegados no Estado, tanto aqueles da alçada do Governo estadual, quanto os eventualmente delegados a este por outros entes federados;

B – *Direção Colegiada* – De acordo com a lei de sua criação, a AGERGS é administrada por um Conselho Superior, composto por sete membros, cuja própria indicação constitui uma outra peculiaridade;

C – *Participação Comunitária* – Dos sete membros que compõem o Conselho Superior da AGERGS, quatro, isto é, a maioria, têm sua indicação garantida pela lei a setores externos ao governo, a saber: 1) dois representantes dos consumidores, indicados por órgãos que os representam; 2) um representante dos prestadores de serviços, indicado pelas empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas; e 3) um representante do quadro funcional da Agência;

D – *Independência Política* – Os membros do Conselho Superior, titulares da direção da AGERGS, são nomeados pelo Governador do Estado para um mandato de quatro anos, depois de aprovados pela Assembléia Legislativa, único poder capaz de destituí-los, no curso de seus mandatos;

E – *Poder de Polícia* – Decorrente de sua natureza autárquica.

Assim concebida, em moldes de pioneirismo, versatilidade, legitimação comunitária e independência de ação, a AGERGS está desafiada a cumprir com eficácia o seu papel, de essencial importância para o sucesso do novo modelo de Estado, no qual se depositam as esperanças de um desenvolvimento pleno, justo e sustentado para a sociedade gaúcha. Este desprezioso trabalho, apresentado a seu Conselho Superior em fevereiro de 1998, contribuiu para estruturar a nova Agência em moldes modernos, compatíveis com sua desafiadora missão.

### **A necessidade de uma estrutura organizacional moderna**

As mudanças tecnológicas e econômicas que caracterizam nossa época implicam nascimento de um novo ambiente cultural, ao qual devem adaptar-se as organizações em geral. Para as empresas, o desafio fundamental está na **competitividade**, num mundo de barreiras comerciais em queda, tornado pequeno pela instantanei-

dade das comunicações e pela eficiência crescente dos transportes. Para as organizações governamentais, aparentemente isentas das pressões competitivas, aparece, de forma revigorada e impositiva, a **pressão da cidadania**, a exigir a contrapartida eficiente para os tributos e a justificação para o poder outorgado ao Estado, à custa das liberdades individuais.

O cidadão não tem mais paciência com governos lerdos, burocráticos e ineficazes. Daí, a força da corrente privatizante, alimentada pela comprovada maior eficiência da gestão privada, inclusive pelas experiências bem-sucedidas na operação de serviços públicos, em países do Primeiro Mundo, especialmente nos Estados Unidos.

**Também do Estado passa-se a exigir que adote os novos valores organizacionais, que priorizam a agilidade, a flexibilidade, a descentralização e, mais que tudo, a qualidade no atendimento à clientela.** O desempenho deve ser medido pelo valor agregado e pela redução de custos. O trabalho em equipe prevalece sobre o esforço isolado.

### ***O planejamento estratégico***

Uma das diferenças fundamentais entre a velha gerência e a nova gestão está na adoção do planejamento estratégico. Num mundo marcado pela mudança, caracterizado pelas rápidas alterações nas circunstâncias e que tem a incerteza como uma constante, não é mais possível administrar "de cabeça baixa". É preciso ter uma visão clara do caminho a seguir, por mais numerosas e incertas que sejam as variáveis.

Uma Agência recém-nascida, sem heranças enrijecedoras e esclerosantes, tem condições ideais para, com clareza, definir seu negócio, enunciar sua missão, identificar seus pontos fortes e fracos, traçar cenários, fixar princípios e, afinal, estabelecer seus objetivos de curto, médio e longo prazo. Dessa abordagem estratégica, nascerão as bases para o modelo de organização mais adequado à Agência.

### ***Concepção básica da organização***

Do exame do texto legal que criou a AGERGS, bem como da análise da Lei n.º 10.941, que instituiu seu quadro de pessoal, podem-se deduzir as linhas mestras de organização, sinalizadas pelo legislador:

a. *Direção Superior Colegiada* – O Conselho Superior é o responsável pela direção da Agência, de onde se tiram duas ilações importantes:

1 – a direção superior deverá ser caracterizada pelas óticas múltiplas de seus componentes, membros com visão do setor público delegante; da atividade privada, que prestará os serviços; e dos cidadãos, que os utilizarão;

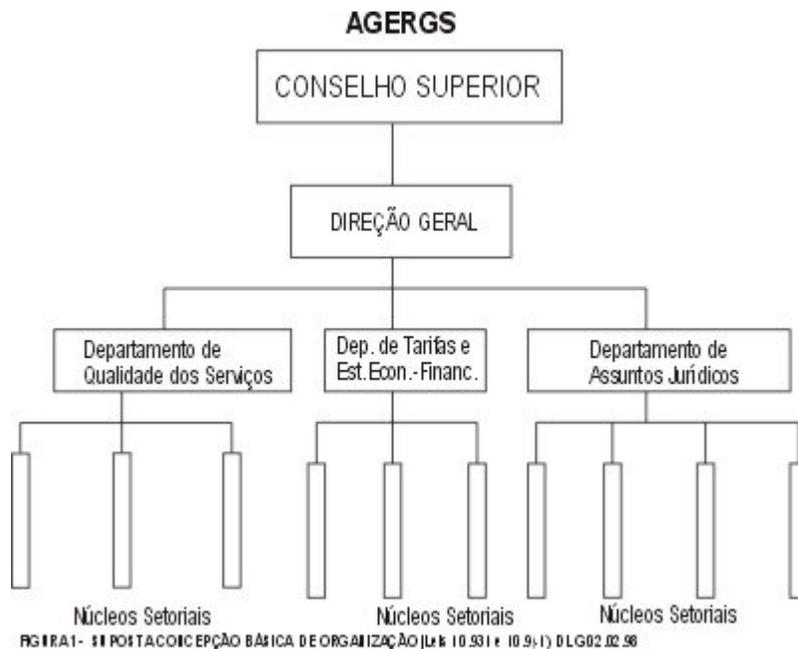
2 – aos Conselheiros competem não somente funções deliberativas, mas, também, atividades de direção superior, situação que sugere analogia com alguns Conselheiros de Administração de empresas privadas.

b. *Função Fiscalizadora Específica* – Importante diretriz para o modelo organizacional encontra-se no inciso XI do art. 4.º da Lei n.º 10.931 e, mais explícita, na Exposição de Motivos referente à mesma lei:

" Relativamente a estes serviços, não haverá substituição da fiscalização ordinária a ser realizada pelos diversos órgãos estaduais incumbidos destes serviços, mas sim uma fiscalização por padrões paramétricos e por critérios técnicos, econômicos, contábeis e financeiros dos contratos delegatórios de serviços públicos, sempre na busca de eficiência do serviço concedido e de seu aprimoramento." (Exposição de Motivos cit.) (grifo nosso)

- c. *Quadro funcional enxuto e capacitado* – A Agência, a que é confiada a regulação de **todos** os serviços públicos delegados no Estado, tem um quadro de pouco mais de meia centena de pessoas. Mas mais da metade dos cargos são de nível superior.
- d. *Direção Executiva Departamentalizada* - Uma Direção Geral e três Departamentos Executivos induzem uma estrutura piramidal e cartesiana. Aparentemente, cada Departamento deveria ter Núcleos Setoriais segundo as áreas de serviços regulados (FIGURA 1).

O formato sugerido, segundo nossa interpretação, é o tradicional, baseado em níveis hierárquicos, que definem as relações de comando e controle, e em separações por especialidades funcionais e áreas de serviços públicos. Não há nenhuma indicação mais clara, na formatação insinuada, quanto à preocupação com os clientes, núcleo central da *mens legis*. A departamentalização colide com a idéia de um quadro reduzido.



A menção a quatro Coordenadores (de Núcleo Setorial?) sugere uma variante menos piramidal, difícil de compatibilizar com o conceito departamental, expresso nas referidas leis. Mas é o bastante para estimular-nos a escapar da rigidez da legislação atual de cargos e funções do Estado e incursionar por modelo mais adequado às necessidades de uma Agência Reguladora multissetorial e enxuta.

### **Uma estrutura matricial**

É uma nova concepção em termos de estrutura organizacional, que **quebra o paradigma piramidal**. Este é fortemente hierarquizado na vertical e departamentali-

zado, isto é, segmentado em áreas distantes entre si e sem visão conjunta da tarefa comum, nem compromisso claro com o atendimento prioritário à clientela; a sinergia é prejudicada e o paralelismo de funções conduz ao desperdício de recursos e à baixa produtividade.

No **modelo matricial**, as ações se priorizam na direção horizontal, voltadas para o cliente. Em função deste, surgem os projetos e processos, os quais coligem todas as funções e recursos da organização. Estes, por sua vez, organizam-se em quatro tipos de Unidades Organizacionais (FIGURA 2):

Unidades de Negócio

Unidades de Conhecimento

Unidades de Apoio

Unidades de Gestão

### Unidades de Negócio

São as que gerenciam as linhas prioritárias de ação da Agência, consubstanciadas em **Projetos ou Processos**, permanentes ou não. Cada uma delas tem um **Coordenador**, que é o responsável pelo resultado do conjunto de projetos e processos respectivos, avaliado em termos de **satisfação dos clientes do negócio** (no caso da AGERGS, não será nunca apropriado referir-se ao interesse isolado de um cliente, tendo em vista seu papel de mediadora dos três pólos referidos).

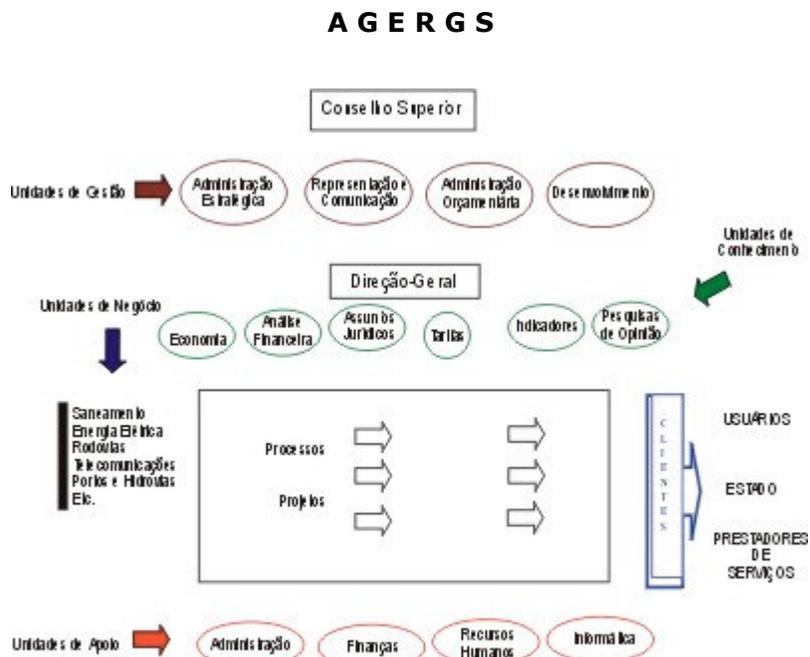


FIGURA 2 - UM MODELO DE ORGANIZAÇÃO MATRICIAL  
DLG/FEV/98

Cada projeto ou processo permanente tem um **gerente**, que pode ter a seu cargo mais de um projeto ou processo e não precisa, obrigatoriamente, ser um especialista nos assuntos técnicos envolvidos, devendo concentrar os esforços no seu gerenciamento (metas, prazos, resultados, etc.). O suporte técnico necessário é dado pelas Unidades de Conhecimento.

Para exemplificar, uma Unidade de Negócio pode ser "Prestação de Serviços Públicos de Energia Elétrica" ou, simplesmente, "Energia Elétrica"; um Projeto dessa Unidade pode ser "Identificação de Novos Serviços de Eletricidade a Serem Delegados"; um Processo Permanente pode ser "Acompanhamento dos Indicadores de Qualidade nos Serviços de Distribuição"; e um Processo não Permanente pode ser um em que o concessionário X requer reajustamento das tarifas em sua área de concessão.

Surgem naturalmente, da competência legal da AGERGS, as **Unidades de Negócio** básicas, correspondentes às áreas elencadas nas alíneas do art. 3º da Lei nº 10.931/97 e citadas na FIGURA 2.

### **Unidades de Conhecimento**

São as que reúnem os técnicos especialistas nas áreas de conhecimento necessárias à função reguladora. Esses técnicos participam de projetos e/ou processos em curso nas Unidades de Negócio, a fim de fornecer o suporte técnico. Também realizam estudos em matérias de sua especialidade, de forma a enriquecer o acervo da Agência. Eles podem atuar simultaneamente em diversos projetos e processos de uma ou mais Unidades de Negócio. Cada Unidade de Conhecimento tem um **Coordenador**, de destacado saber na matéria respectiva. A garantia de que as informações utilizadas nas Unidades de Negócio são corretas e atualizadas é responsabilidade do **especialista** envolvido no projeto ou processo e de seu **Coordenador**.

As Unidades de Conhecimento serão de economia, análise financeira, assuntos jurídicos, tarifas, indicadores de desempenho e qualidade, pesquisas de opinião, etc. Está previsto o reforço de consultores externos, sempre que a complexidade do tema exigir.

### **Unidades de Apoio**

Administram e fornecem às demais Unidades os recursos necessários ao funcionamento da Agência, isto é, ao bom coroamento dos projetos e processos, quer dizer, à satisfação dos clientes. São fundamentalmente três, abrangendo **finanças, serviços administrativos e recursos humanos**. Pode-se pensar em uma quarta, **informática**, e em outras cuja necessidade se evidenciar no tempo. Cada **Unidade de Apoio** tem um **Coordenador**.

### **Unidades de Gestão**

Dão suporte às funções de direção superior da Agência, atribuídas ao Conselho Superior e seu Presidente: **administração estratégica, representação e comunicação institucional, administração orçamentária, desenvolvimento**, etc. No desempenho de suas tarefas de gestão, estas Unidades poderão, também, recorrer ao suporte técnico das Unidades de Conhecimento.

### **Níveis Hierárquicos**

Resumem-se a três: **Direção Geral, Coordenador de Unidade e Gerente de Projeto ou Processo**. O Conselho Superior situa-se na esfera da direção superior, não se constituindo propriamente em um nível hierárquico executivo.

### ***Adaptação do modelo matricial à estrutura legal***

A propalada dificuldade de modificação das normas que transcendem a esfera da Agência, situando-se na legislação geral do setor público estadual, não impede a aplicação, na prática, do modelo matricial proposto. Basta que se distribuam as

funções do novo modelo entre os cargos criados por lei, o que poderia ser feito, no caso da AGERGS, por exemplo, da seguinte forma:

1 – O Diretor Geral, executivo da mais alta hierarquia em linha, responsável pela administração executiva da Agência (Art. 10<sup>o</sup> da Lei N<sup>o</sup> 10.031/97), supervisionará os Coordenadores de Unidade, em geral, especialmente os das Unidades de Apoio.

2 – Os Diretores de Departamento dividirão entre si as coordenações das Unidades de Conhecimento, acumulando-as, podendo utilizar-se de consultorias externas.

3 – Os Chefes de Gabinete poderão atuar como Coordenadores de Unidades de Gestão (representação e comunicação institucional, especialmente).

4 – Os Conselheiros poderão (ou deverão) atuar como Coordenadores de Unidades de Negócio, ao menos em caráter temporário, enquanto não se completa e treina o quadro de técnicos de nível superior.

### **Conclusão**

As Agências de Regulação nascem, no Brasil, com uma grande missão e, como entidades virgens, com um vasto horizonte aberto à sua frente para poder inovar. Surgem inseridas em um nova concepção de Estado, que rompe com o paradigma anterior. Devem, portanto, adotar uma forma de agir igualmente renovadora, evolucionária ou revolucionária. Se não o fizerem, correrão sério risco de fracassar, como costuma acontecer com os que teimam em enfrentar circunstâncias essencialmente novas, reincidindo em conceitos e práticas obsoletos.

---

### **BIBLIOGRAFIA**

Avaliação e Estudo dos DNS do Sistema CNI - MCG Qualidade - RJ - Ago/95

## **Gás canalizado, um projeto audacioso, um longo caminho a percorrer**

**Romildo Bolzan**  
Conselheiro-Presidente da AGERGS

*A construção dos gasodutos deverá resolver definitivamente os problemas de abastecimento de gás para indústrias e consumidores.*

A história do gás hidrogênio-carbonado no Rio Grande do Sul data de 1874, com a entrada em funcionamento da Usina do Gasômetro, local que deu nome a bairro na área central de Porto Alegre. Encampada em 1909 pelo Intendente José Montauray, a usina sofreu substancial reforma a fim de atender à demanda da iluminação pública e uso doméstico, projeto que não se consolidou integralmente devido ao alto preço do carvão importado e da má qualidade do carvão oriundo de São Jerônimo. Assim, o projeto foi substituído através da implantação de uma usina elétrica, concluída em 1908, fazendo com que lá por 1930 os últimos lampiões a gás da cidade desaparecessem.

Curiosamente, em 1950, ainda havia na cidade distribuição de gás encanado, alcançando 3.358 consumidores, muito pouco para nossa querida Porto Alegre, que crescia a passos largos. Iniciava-se, então, a distribuição do gás liquefeito de petróleo em botijões metálicos.

### ***Primeiros tempos em Osório***

Aproximadamente 40 anos atrás, ao tempo em que a *free-way* nem fazia parte dos nossos sonhos, iniciei a minha atividade funcional, como professor de Latim, no Ginásio Conceição, e de Psicologia, no Instituto de Educação Rural Ildelfonso Simões Lopes. Os dois centros educacionais estavam sediados em Osório, que me recebeu com carinho e hospitalidade, cidade onde constituí família, fiz carreira, cidade da qual tive a honra de ser prefeito, enfim, que me catapultou para os grandes desafios com os quais convivi na minha longa vida pública.

Naquele tempo, a falta de luz e a distribuição de água eram desafios sobre os quais o setor público se debruçava com denodo e galhardia. O sistema de telefonia ainda era precário e as ligações entre os municípios se efetivavam com extrema dificuldade. Junto a isso, o Estado era rasgado pela construção de estradas. Era preciso crescer.

Sem ser saudosista, o momento me faz recordar os primeiros tempos de morada em Osório. Atuando como professor e conseqüentemente convivendo com o conhecimento, com a leitura e com as informações, debatia-me irredimido toda vez que faltava gás em casa. Lá ia eu ao bolicho mais próximo trocar o botijão, perguntando-me se não havia maneira mais fácil daquela fonte de energia chegar até nós. Passados 40 anos, parece que sim.

Em 1953, o grande presidente Getúlio Vargas criou a Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras. O país dava os seus primeiros passos na exploração, no refino e na comercialização do petróleo. O gás, como seu subproduto, começava a ser regulado de

forma tênue, porém, mantinha-se e alastrava-se a distribuição aos consumidores através do sistema de botijões.

### ***Surge a Sulgás***

Em 1988, a Carta Constitucional reservou competência aos Estados, a fim de que os mesmos explorassem diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado (Constituição Federal, art. 25, § 2º, com as alterações da Emenda Constitucional nº 05/95). O preceito constitucional ensejou a criação da Companhia de Gás do Rio Grande do Sul - Sulgás, cujo objeto teve por fulcro a execução de serviços relativos à pesquisa tecnológica, exploração, produção, aquisição, armazenamento, transporte, transmissão, distribuição e comercialização de gás e/ou subprodutos e derivados.

O Estado começava a despertar após um longo sono de 40 anos. Com a constituição da Sulgás, iniciaram-se os estudos, que foram permitir, já em 1994, o primeiro contrato de concessão entre o Estado e a Sulgás. Assim, o sonambulismo de quatro décadas terminou substituído por uma injeção de ânimo, que, em quatro anos, permitiu a recuperação do tempo perdido.

### ***A vez dos gasodutos***

Nesse curto período, a Sulgás atuou no acompanhamento das opções de oferta de gás dos países limítrofes com o Brasil – Uruguai, Bolívia e, de forma especial, a Argentina –, nossa primeira alternativa, em face das ações de aproximação com o Mercosul. Todavia, os estudos vieram a indicar que o gasoduto Bolívia-Brasil seria o escolhido como primeira opção.

Até o final de 1999, prevê-se a conclusão total da obra, com extensão de 3.150 km, dos quais 2.950 km em território nacional, permitindo o fornecimento de 16 milhões de m<sup>3</sup> de gás por dia ao Brasil. No ano 2000, a venda e a distribuição do gás natural, num primeiro momento, abastecerão as indústrias e posteriormente os consumidores no Rio Grande do Sul, com previsão de oferta de cerca de 3,7 milhões de m<sup>3</sup> de gás por dia aos gaúchos.

O gasoduto Argentina-Brasil via Uruguiana, estratégico para o Rio Grande do Sul, é, no momento, objeto de análise junto à Agência Nacional do Petróleo – ANP. Outra opção que vem sofrendo acurado exame técnico é o gasoduto que virá via Montevideu.

Dessa forma, em curto espaço de tempo, nosso Estado será servido de abundante distribuição de gás canalizado, vindo a atender todos os segmentos de nossa sociedade.

### ***Regulação pela AGERGS***

Na corrente veloz dos últimos anos, o Estado, através da Lei nº 10.931/97, criou a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados. Ora, como a atividade desenvolvida pela Sulgás tem na sua essência um serviço público delegado, cabe à AGERGS regulá-la.

Assim, quase que de forma concomitante, três situações de relevância se consolidam. Como primeiro elo, a criação da Sulgás, ensejando e viabilizando a distribuição do gás, perfectibilizada pelos gasodutos. Como segundo elo, a obra do Governo Federal. E, por fim, a criação da AGERGS, ente regulador imprescindível e necessário para que as relações entre poder concedente e usuário se efetivem com plenitude e êxito.

Neste contexto, tive a oportunidade e a responsabilidade de relatar os dois primeiros processos encaminhados pela Sulgás a esta Agência.

Convalidar atos revestidos de legalidade, homologar os casos de revisão tarifária e conhecer o planejamento estratégico da Sulgás são atitudes do cotidiano da atividade regulatória. Assim como propor ajustes no limite de competências, promover a organização de conselhos de consumidores, buscar constante aproximação com aquela companhia e com a Secretaria de Estado a que se vincula, além de oportunizar ações que tenham por meta a prestação de serviços com qualidade e preços módicos, a fim de que o usuário seja atendido na sua plenitude.

A AGERGS está consciente da responsabilidade que tem nesse importante processo, que, do marco zero, levará o gás canalizado a todos os recantos do nosso Estado.

Passados 40 anos de vida pública, é meu desejo, se ainda me cabe desejar, que em 2001, ao deixar o Conselho Superior da AGERGS, com a consciência do dever e do mandato cumpridos, possa haver um Rio Grande diferente, com os meus filhos e os meus netos não tendo mais necessidade de ir ao bolicho mais próximo trocar o botijão de gás.

## **Indicadores de Qualidade nos Serviços: instrumental auxiliar do processo regulatório**

**Gilberto José Capeletto**

Conselheiro da AGERGS

Com a colaboração de

Eduardo Gastaldo

Gerente do Projeto ARGOS/RS

*Este artigo aborda a elaboração de indicadores para os serviços sob regulação da AGERGS. Trabalho interativo, contará com contribuições dos Usuários-Voluntários – conforme determinação da Lei 11.075/98 - das áreas técnico-científicas, da sociedade civil e demais interessados.*

Um dos mais importantes papéis que as Agências estaduais devem desempenhar é forçar a melhoria da qualidade dos serviços públicos. No caso gaúcho, estamos compelidos, por diversos dispositivos legais, a considerar esse tema como relevante.

A Lei Estadual n.º 10.931, de 9 de janeiro de 1997, que criou a AGERGS, impõe o estabelecimento de indicadores para o acompanhamento da evolução da qualidade dos serviços públicos pertinentes à área sob sua regulação, que resumimos a seguir:

"Artigo 4º - compete à AGERGS:

XI – fiscalizar a qualidade dos serviços, por meio de indicadores (...)

Artigo 14º - A AGERGS publicará anualmente relatório da evolução dos indicadores de qualidade dos serviços (...)

Parágrafo 1º - Anualmente, após a publicação dos resultados da avaliação dos indicadores (...), será realizada audiência pública, cujo teor e resultados serão remetidos à Assembléia Legislativa."

Este dispositivo legal exige a "formulação de indicadores", que serão ferramentas auxiliares no acompanhamento da evolução da qualidade dos serviços delegados, na ótica dos usuários.

Também a Lei n.º 11.075/98 estabelece a necessidade da formulação de Indicadores de Qualidade dos Serviços, senão vejamos:

"Art. 3º - A qualidade dos serviços de natureza pública será aferida por consultas científicas junto aos usuários e por indicadores de desempenho(...).

Art. 4º - A formulação dos indicadores que compõem este Código e outros complementares será estabelecida pela Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) quando tratar-se de serviço delegado (...).

§ 1º As metas dos indicadores serão elaboradas pela AGERGS (...) para períodos de quatro anos com revisões anuais obrigatórias."

## **A implantação de indicadores**

Em janeiro de 1997, submetemos à discussão, no Conselho Superior, documento com Indicadores de Qualidade dos Serviços[1]. Foram feitas observações sobre as obrigatoriedades impostas pelas Leis Estaduais 10.931/97 e 11.075/98 para que a AGERGS implante Indicadores de Qualidade dos Serviços como ferramenta auxiliar no acompanhamento dos contratos de concessão. Deixaram de ser apresentados apenas os indicadores para os serviços de gás canalizado; portos e hidrovias; irrigação e aeroportuários.

Acreditávamos que, agregando-se as contribuições do corpo técnico da AGERGS e de entidades científicas e tecnológicas do Estado ao documento preliminar, dispor-se-ia de documento consistente com condições de ser submetido à apreciação pública.

A estratégia geral então proposta ao Conselho Superior consistia das seguintes etapas:

- 1) Elaboração do documento de indicadores de qualidade dos serviços de referência;
- 2) Elaboração de metodologia de apropriação, fiscalização e auditoria dos indicadores;
- 3) Proposta, pela AGERGS, de metas a serem perseguidas pelas concessionárias nos indicadores já previamente elaborados e apresentação das mesmas para discussão pelos Usuários-Voluntários dos Serviços Públicos de que trata a Lei 11.075, de 1998.

A partir das contribuições efetuadas por técnicos da AGERGS [2] ao trabalho original em julho/99, o Conselho Superior decidiu:

- a) disponibilizar o documento na Internet para críticas, comentários e contribuições, com vistas a aprimorá-lo;
- b) enviar cópia aos Conselhos de Consumidores legalmente constituídos, aos membros do Cadastro de Usuários-Voluntários dos Serviços Públicos, a entidades técnico-científicas e de profissionais da área tecnológica e outras representações da sociedade civil, igualmente para críticas e contribuições;
- c) prever prazo para incorporação das sugestões recebidas e correções de eventuais falhas;
- d) contratação da UFRGS para aprofundar o instrumento com seus desdobramentos para o próximo ano;
- e) estabelecimento de metas para os indicadores e nova apresentação das mesmas aos Usuários-Voluntários dos Serviços Públicos e às entidades da sociedade civil;
- f) tabulação dos resultados da votação das metas dos indicadores propostas – nos termos da Lei 11.075/98 – e encaminhamento dos resultados à Assembléia Legislativa.

Discutiremos abreviadamente, por setor, o trabalho de indicadores que será disponibilizado, com formulação matemática, na Internet, na página da AGERGS ([www.agergs.rs.gov.br](http://www.agergs.rs.gov.br)).

### **A) Energia Elétrica**

Na experiência internacional da indústria de energia elétrica, é largamente aceito

que a qualidade dos serviços pode ser classificada em continuidade dos serviços, qualidade comercial e qualidade da onda de tensão:

A1) Continuidade dos serviços: conceito vinculado à duração e frequência das interrupções no fornecimento de energia elétrica. Tanto a normatização como a literatura internacional apresentam vários indicadores que objetivam mensurar o desempenho dos sistemas de energia elétrica nesse aspecto, podendo-se caracterizar a continuidade da prestação do serviço tanto do ponto de vista do sistema elétrico como sob a ótica dos clientes (a mais importante para um órgão regulador).

Além dos indicadores tradicionais constantes dos contratos de concessão, a maioria de caráter coletivo, tais como DEC (duração equivalente de interrupção de energia elétrica por consumidor); FEC (frequência equivalente de interrupção de energia elétrica por consumidor); TAC (tempo médio de restabelecimento da energia ao consumidor após o comunicado à concessionária) e ISC (índice de satisfação dos consumidores), foram acrescentados outros indicadores de caráter individual como:

**DIC** (duração equivalente de interrupção de energia elétrica para o consumidor individual),

**FIG** (frequência equivalente de interrupção individual de energia elétrica),

**DEP** (duração equivalente de interrupção por potência),

**ILD** (número de interrupções de longa duração),

**ICD** (número de interrupções de curta duração),

**FEV** (frequência equivalente de violação de tensão),

**NEV** (nível equivalente de violação de tensão),

**VEV** (dispersão ou variação equivalente de violação de tensão),

**DEV** (duração equivalente de violação de tensão) e

**MQT** (matriz de qualidade técnica).

A2) Qualidade comercial: conceito vinculado à obrigatoriedade de garantir a defesa dos consumidores nas suas relações com as empresas concessionárias de energia elétrica, incluindo-se alguns aspectos de natureza técnica do atendimento. Além dos indicadores comerciais constantes dos contratos de concessão, de caráter coletivo, como QF (qualidade do faturamento – contas anuladas ou refaturadas por conjunto de 10 mil contas lidas), foram acrescentados os seguintes:

**TS** (taxa percentual de reclamações de consumidores resolvidas em prazo inferior a 24 horas),

**TRC** (número de reclamações de consumidores por grupo de 100 mil consumidores),

**PRTR** (percentual de reclamações de queda de tensão).

Também constam indicadores que estabelecem prazos máximos para atender consumidores com reclamações sobre faturamento, pedidos de reforço de redes e de religamento, tempo máximo para efetuar nova ligação de energia ou para o concessionário indenizar consumidores quando ocorre violação dos indicadores do contrato de concessão etc.

A3) Qualidade da onda de tensão: conceito envolvendo os níveis de tensão na rede, os "occos" (afundamentos), as distorções provocadas por harmônicas (tensão senoidal cuja frequência é um múltiplo da frequência de 60 hertz), os microcortes, os flickers (efeito associado à impressão de instabilidade da sensação visual provocado por freqüentes variações rápidas de tensão) etc.

Trata-se de regulação claramente vinculada à qualidade do produto energia elétrica. No trabalho em discussão, foram contemplados apenas indicadores pertinentes

aos níveis de tensão. Os demais aspectos da forma da onda, distorções harmônicas, flickers etc, embora importantes, serão enfocados na próxima edição.

Cabe salientar que esse aspecto da qualidade deve ser abordado também no âmbito das questões de compatibilidade eletromagnética.

Universalização dos serviços: constam dos contratos de concessão os indicadores:

**NUE(u)** (universalização dos serviços de energia elétrica na área urbana) e  
**NUE(r)** (universalização dos serviços na área rural).

Infelizmente, milhares de cidadãos gaúchos, em plena virada do século, ainda permanecem sem energia elétrica, o que é inadmissível. Pesquisas periódicas de opinião: a AGERGS, além da consulta obrigatória do tema aos Usuários-Voluntários dos Serviços Públicos conforme a Lei Estadual 11.075/98, deverá obter a homologação final do documento pela ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), incorporando ao mesmo estudos em andamento naquela Agência.

A discussão de Indicadores de Qualidade dos Serviços de energia elétrica, tarefa que iniciamos recentemente, de forma alguma exclui a necessidade de periódicas e consistentes pesquisas de opinião pública sobre a qualidade dos serviços públicos percebida pelos consumidores.

Já está em andamento pesquisa de opinião pública por correspondência, com base no convênio ANEEL/AGERGS, dando ênfase à opinião regionalizada da qualidade dos serviços.

A experiência prática de avaliação dos serviços públicos do DADE/SCP 1 mostrou uma evolução positiva da qualidade dos serviços de energia elétrica no RS, pela ótica dos usuários, em 1995, enquanto os indicadores DEC e FEC mostravam "pioira" expressiva em relação a 1994 (DEC/94= 26 horas contra DEC/95=34 horas).

O consumidor ficou, em média, 34 horas sem energia em 1995, aparentemente um retrocesso comparado ao índice de 1994. Mas, o que ocorreu foi uma melhora expressiva na apropriação dos indicadores, já que inúmeras interrupções de energia não eram adequadamente aferidas. Portanto, o valor real de 1994 foi maior que o registrado.

Auditoria dos indicadores: além das fiscalizações que serão efetuadas pela AGERGS nas concessionárias, teremos pesquisas independentes de opinião pública e a instalação de equipamentos em pontos estratégicos que informarão automaticamente o número de interrupções de energia e suas durações. Trata-se do "Projeto ARGOS", relevante no monitoramento da continuidade dos serviços pela ANEEL/AGERGS através de equipamentos eletrônicos simples que aferirão as informações e registros dos indicadores fornecidos pelas concessionárias.

Num futuro próximo, estarão disponíveis, aos consumidores, equipamentos a preços acessíveis, embutidos nos telefones com extensão para ligação na tomada, que, a partir dos registros de interrupções, permitirão a cobrança de multas contra as concessionárias por índices inadequados de DIC e FIC. Hoje, os equipamentos existentes no mercado são acessíveis para empresas de médio porte. A maioria dos grandes consumidores - com demanda acima de 3MW - terão seus DIC e FIC monitorados eletronicamente no Rio Grande do Sul. Além disso, a ANEEL, em oportuna e meritória iniciativa, ultima estudos para que o desempenho da operadora nos Indicadores de Qualidade dos serviços seja disponibilizado na conta de luz dos consumidores, a partir de meados do ano 2000.

A prestação dos serviços públicos no RS ainda está, em geral, muito aquém dos padrões de qualidade que a população merece. Basta exemplificarmos com energia elétrica, onde os valores de DEC e FEC verificados no RS em 1998 foram próximos à média Brasil, isto é, muito distantes da expectativa dos usuários gaúchos aferida em pesquisa [9] do DADE/SCP. O valor desejado era algo em torno de 6 horas de interrupção por consumidor/ano, um pouco superior ao obtido pela Itália em 1995. Devemos, portanto, perseguir DEC e FEC anuais de um dígito.

Nos países desenvolvidos, o DEC é medido em minutos e raramente ultrapassa 3 horas por consumidor/ano, sendo que as melhores empresas do mundo registram DEC inferior a 60 minutos por ano. Na tabela, procura-se dar uma visão resumida e comparativa da situação:

**Tabela - Desempenho de concessionárias em 1998 nos Indicadores DEC e FEC**

<b>EMPRESA</b>	<b>DEC (horas)</b>	<b>FEC (N.º )</b>
AES SUL(RS)	17,53	19,98
RGE(RS)	22,24	21,09
CEEE(RS)	24,99	26,17
ELETROCAR(RS)	23,83	37,02
DEMEI(RS)	7,76	32,1
NOVA PALMA(RS)	30,82	55,01
PANAMBI(RS)	18,66	33,63
MMC(RS)	27,31	N.D.
COPEL(PR)	13,33	14,47
CEMIG(MG)	11,58	7,88
CPFL(SP)	8,54	7,15
MÉDIA BRASIL	24,04	19,45

**Fonte: ANEEL (N.D.= não disponível)**

As pesquisas de opinião do DADE/SCP [10] que apontavam para melhoria gradual dos serviços de energia elétrica até 1997, passaram a apresentar, em 1998, queda no nível de satisfação dos consumidores em todas áreas de concessão, fato muito provavelmente ligado ao problema de interrupções forçadas pelos problemas transitórios de abastecimento de energia elétrica ao RS.

## **B) Saneamento**

O saneamento é fundamental para a saúde da população e, por isso, foram previstos indicadores de universalização dos serviços de água e de esgoto

Constam indicadores de continuidade dos serviços, como TAC (tempo médio entre o início da suspensão no fornecimento de água e o restabelecimento do serviço) e outros; indicadores comerciais, como a QF (contas refaturadas ou anuladas por 10 mil contas de água lidas). O documento técnico apresenta, ainda, discussão em relação à qualidade intrínseca da água, tanto aquela existente nos mananciais como a que é entregue à população pelas empresas de saneamento.

São abordadas as exigências da legislação brasileira, como a resolução número 20 do CONAMA e a portaria número 36 do Ministério da Saúde. Para averiguar a qualidade da água dos Serviços de Abastecimento Público, devem ser utilizadas técnicas por amostragem e métodos de análises constantes em normas americanas [7], face a sua carência no Brasil.

O indicador IQA (índice de qualidade da água), além de reconhecido internacionalmente como de relevância, tem elegante formulação matemática baseada no produtório de itens específicos da qualidade intrínseca da água de mananciais.

### **C) Telecomunicações**

O novo modelo de telecomunicações do Brasil dá forte importância para a universalização dos serviços. E, da mesma forma que para os indicadores de energia elétrica, a AGERGS deverá obter homologação final do trabalho na ANATEL para aferir a qualidade dos serviços de telecomunicações. Esta Agência nacional aposta que a competição entre operadoras forçará a melhoria da qualidade dos serviços e a queda das tarifas.

A relevância dada pela ANATEL, tanto à universalização dos serviços como à competição, é acertada, mas acreditamos que deve ser perseguida a implantação de Indicadores de Qualidade dos Serviços e o correspondente monitoramento, tendo-se presente a ótica de flexibilidade face às rápidas e fantásticas transformações tecnológicas nessa área.

A Lei da ANATEL foi concebida de forma centralizada, o que felizmente não ocorreu nos casos das Leis da ANEEL e ANP.

Destacamos a importância do indicador ISC (índice de satisfação dos consumidores com os serviços de telefonia, desdobrado em telefonia fixa e telefonia móvel).

As reclamações chegadas à AGERGS envolvendo serviços de telecomunicações são predominantes em relação aos outros setores, o que atesta a necessidade do monitoramento consistente dos indicadores.

### **D) Pólos Rodoviários**

Na regulação dos pólos rodoviários, foram estabelecidos os indicadores:

**SAP** (tempo médio de demora do usuário na praça de pedágio),

**SAM** (tempo médio para o socorro médico),

**SAMEC** (tempo médio para o atendimento mecânico),

**ISU** (índice de satisfação dos usuários com os serviços prestados excluindo-se a variável tarifa),

**NSTU** (índice de satisfação do usuário com o valor da tarifa),

**ISGU** (índice de satisfação dos usuários com os serviços do pólo rodoviário, incluindo-se tarifa e qualidade dos serviços),

**ISE** (percentual de quilômetros de estradas adequadamente sinalizadas),

**IkmM** (percentual de estradas adequadamente mantidas),

**NAF** (percentual de acidentes fatais nos pólos).

Além desses, há indicadores relacionados ao Controle da Operação e do Tráfego; à Arrecadação de Pedágio; aos Serviços de Comunicações e com o Sistema de Reclamações e Sugestões.

Da mesma forma que no caso da energia elétrica, deve-se buscar desenvolver sistemas eletrônicos que auxiliem na monitoração da qualidade dos serviços prestados, na ótica dos usuários – em especial no quesito situação do pavimento – o que não dispensará as fiscalizações tradicionais in loco.

Os indicadores de satisfação dos consumidores com a qualidade dos serviços prestados, com os valores das tarifas e com a situação dos pavimentos e da sinalização vertical e horizontal são relevantes e serão obtidos através de pesquisas científicas de opinião com os usuários em geral e com os Usuários-Voluntários em especial. Algumas dessas pesquisas já foram ou estão sendo feitas. 2

### **E) Transporte Intermunicipal de Passageiros**

Foram elaborados 33 indicadores, baseados no trabalho de pesquisa PUC/AGERGS 3, assim desdobrados: nove para a qualidade dos serviços, cinco no ambiente interno dos ônibus, dois para o atendimento preferencial a deficientes e idosos, seis no atendimento aos usuários e onze para a segurança.

Dentre esses indicadores, podemos citar:

**TMP** (tempo médio de espera nas paradas),  
**TMD** (tempo médio para o deslocamento dos moradores ao seu local de trabalho),  
**VMD** (velocidade média de deslocamento de ônibus em linha intermunicipal, no horário de pico),  
**NIPT** (nível de pontualidade do transporte intermunicipal),  
**PVA** (relação percentual entre os veículos em atraso de horário, por acidentes de trânsito e/ou por falha mecânica, e o total de veículos da amostra),  
**PVI** (relação percentual entre os veículos com viagens interrompidas, por motivos diversos, e o total de veículos da amostra),  
**ISC** (índice de satisfação dos usuários com a qualidade dos serviços).

A imposição de concorrência, onde economicamente for conveniente, auxiliará na melhoria da qualidade dos serviços. No tocante à contagem de passageiros, item estratégico para a regulação econômica, a eletrônica poderá prestar grande auxílio.

### **F) Estações Rodoviárias**

Os indicadores previstos para as estações rodoviárias são:

**TMR** (tempo médio de espera nas rodoviárias),  
**NIPE** (nível de pontualidade por empresa),  
**NSU** (índice de satisfação dos usuários),  
**NIPT** (nível de pontualidade do transporte intermunicipal);  
**NSU** (percentual de usuários satisfeitos com a qualidade dos serviços prestados nas estações rodoviárias);  
**ISL** (índice de satisfação dos usuários com a limpeza da estação rodoviária);  
**NSB** (percentual de satisfação dos usuários com a limpeza dos banheiros das rodoviárias).

Estações rodoviárias de cidades importantes do RS apresentam situação física e de prestação dos serviços muito aquém do que a população merece e tem direito. Há situações melhores no país. Outro aspecto é a necessidade de prever-se, nas mais importantes estações rodoviárias, o registro eletrônico de chegadas e partidas de

ônibus, o que não é difícil nem caro. Com isso, poderemos atingir o chamado "padrão britânico de pontualidade". Quando da homologação, pela AGERGS, das novas licitações e contratos de concessão de estações rodoviárias, a cargo do poder concedente, o trabalho com indicadores contribuirá para reverter o atual quadro geralmente prejudicial aos usuários gaúchos.

### **G) Serviços de Portos**

Foram previstos os seguintes indicadores para os serviços portuários:

**MeHB** (média mensal de horas por navio atracado para movimentação de contêineres);

**MeCmo** (número médio mensal de contêineres movimentados por hora por navio em operação);

**MeHo** (número médio mensal de horas por navio atracado em operação de movimentação de contêineres);

**MeHNaL** (número médio mensal de horas na espera ao largo para atracar por navio).

### **H) Demais áreas:**

Também já foram estabelecidos indicadores para a Irrigação, mas ainda não para as áreas de Gás, Aeroportos e Inspeção Veicular.

### **A participação do consumidor**

Um dos principais pontos discutidos recentemente na reformulação da regulação do setor elétrico e do gás na Inglaterra, através do documento "Green Paper", foi o fato de enfatizar-se a importância a ser atribuída ao consumidor nos assuntos de energia elétrica. Além disso, o documento discutia a necessidade de a regulação da energia elétrica e do gás ser efetuada pelo mesmo órgão.

Um dos aspectos centrais em discussão consistia na implantação de conselhos de consumidores, separados do órgão regulador e dos concessionários, que dispusessem de pequenos recursos advindos de parcela da regulação para compor corpo técnico em condições de questionar previamente as decisões do órgão regulador.

No Rio Grande do Sul, dispomos de mecanismo avançado e inovador de participação do cidadão em assuntos de regulação, que é o Cadastro de Usuários-Voluntários dos Serviços Públicos, previsto na Lei 11.075/98, que obriga a AGERGS a manter esse processo interativo de consulta.

### **Considerações finais**

Controlar e fiscalizar os serviços públicos delegados exige a utilização de indicadores. Com esta crença, e com base nos ditames legais, a AGERGS estará apresentando à discussão pública um conjunto de indicadores para os serviços delegados.

É um primeiro e modesto passo, tarefa dificultada por não haver referência nacional a respeito, salvo em áreas específicas como de energia elétrica, em bons trabalhos da CSPE/SP 4 e da ANEEL. Mas, há ainda muito o que fazer em termos de qualidade dos serviços:

a) preparar documento de referência para apreciação dos interessados;

b) propor metas para os indicadores nos termos da Lei 11.075/98;

c) desenvolver metodologias de auditoria e fiscalização da apropriação e adequação desses indicadores, inclusive estudando a possibilidade de adoção da fiscalização eletrônica para todos os serviços, à semelhança do projeto ARGOS para energia elétrica (convênio ANEEL/AGERGS).

A AGERGS deverá manter permanente processo interativo com os consumidores e usuários gaúchos de serviços públicos, forma segura de acelerar a busca da excelência. O desempenho global de uma Agência de Regulação na melhoria da qualidade dos serviços públicos pode ser percebida de modo simples pela evolução do indicador de reclamações dos consumidores ao órgão regulador. A fidedignidade desse indicador vincula-se ao pleno conhecimento dos usuários da existência da Agência de Regulação e de sua utilidade e atuação. Portanto, é importante divulgar à população a existência e a finalidade do órgão regulador. A propósito, um dos principais mecanismos de auto-avaliação do OFFER (Inglaterra) vincula-se à redução proporcional do número de reclamações procedentes ao órgão regulador. Consideram-se procedentes aquelas em que o consumidor se queixou para a concessionária e não teve sua reclamação adequadamente solucionada.

Além disso, é oportuno articular o engajamento das demais Agências Reguladoras, através da ABAR (Associação Brasileira de Agências de Regulação), visando somar esforços para a melhoria da qualidade dos serviços concedidos.

\*Agradecemos as sugestões e comentários do editor, jornalista Cristiano Dartsch, e do técnico Antônio Cordeiro, eximindo-os de responsabilidade pelas imperfeições do artigo.

---

1 Departamento de Acompanhamento e Avaliação do Desempenho do Setor Público da Secretaria de Coordenação e Planejamento.

2 N.R.: Veja a matéria "Rodovias concedidas são aprovadas pelos usuários" e o artigo "Usuários auxiliam AGERGS a fiscalizar qualidade dos serviços", ambos nesta edição.

3 Veja o artigo "Ônibus na Região Metropolitana com Indicadores de Qualidade", nesta edição.

4 Comissão de Serviços Públicos em Energia/SP.

---

### **Referências Bibliográficas**

[1] Indicadores de Qualidade dos Serviços Públicos Delegados de Responsabilidade Regulatória da AGERGS - Proposta Preliminar-Gilberto José Capeletto/Jan/98.

[2] Indicadores de Qualidade dos Serviços – Eduardo Gastaldo; Alfredo D. Hecht; Egon Pedro Scherer; Heloísa Fiori; Mônica B. Angheben; Renzo Franceschini; et alli.

[3] Contratos de Concessão da AES Sul, RGE, CRT.

[4] Contratos de Gestão CEEE, CRT, CORSAN, CRM, PROCERGS – DADE/SCP e diversos relatórios correspondentes a esses Contratos. 1995 a 1998.

[5] Qualidade dos Serviços Públicos de Energia Elétrica na Ótica dos Usuários – Gilberto José Capeletto, Alexandre Leite et alii - Curso de Qualificação em Descentralização da Regulação do Setor Elétrico Brasileiro DESEB, Salvador, BA, Nov/98.

[6] 1º Relatório DADE/SCP sobre o Código Estadual de Qualidade dos Serviços Públicos – Diário Oficial da Assembléia Legislativa – 1998.

[7] II Standard Methods for Examination of Water and Wastewater of American Public and Health Association (APHA), American Water Works Association (AWWA) and Water Pollution Control Federation (WPCF)

[8] Trabalho PUC/AGERGS sobre Indicadores de Qualidade dos Serviços Intermunicipais de Passageiros na Ótica do Usuário, coordenado pelos Professores N. Fossatti e Adilson Borges Jr.

[9] Power Expectation in Rio Grande do Sul State – Brazil – CIRED – Buenos Aires – Argentina –1996 – Gilberto José Capeletto; Walkiria T. Presotto; Joaquim F. Vieira; Eduardo Gastaldo.

[10] O Serviço Público na Opinião dos Gaúchos – DADE/SCP – Abr/97 e Nov/98.

[11] Qualidade de Serviço – Caracterização da Situação e Recomendações - ERSE- Portugal – 1998.

[12] Report on Distribution and Transmission System Performance – OFFER/1996/1997.

## **Regulação e capacitação: relato de um projeto**

**Sérgio Catão Aguiar**

Co-diretor do Projeto DE-SEB no Brasil e Coordenador de Desenvolvimento Energético  
da Secretaria de Infra-Estrutura da Bahia

**Jacy Sande**

Técnica da Coordenação de Desenvolvimento Energético  
da Secretaria de Infra-Estrutura da Bahia

*O Projeto DE-SEB reuniu especialistas do Brasil, Europa e Estados Unidos, sendo considerado uma expressiva contribuição ao processo de consolidação da nova cultura administrativa.*

O projeto "Descentralização do Setor Elétrico Brasileiro: O Novo Papel dos Estados" - DE-SEB iniciou-se em 1997, a partir do Convênio de Cooperação celebrado entre o Ministério de Minas e Energia, o Fórum de Secretários de Estados para Assuntos de Energia e a Comissão Européia/Programa ALURE. O objetivo foi contribuir para o processo de reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro, com descentralização das atividades complementares de regulação e fiscalização da União para os Estados, capacitando os agentes envolvidos. Ao mesmo tempo, o DE-SEB visou propiciar o reforço à cooperação econômica entre o Brasil e os países da União Européia através da troca de experiências e do desenvolvimento de atividades comuns.

A coordenação do projeto foi realizada em regime de co-gestão, sendo liderada, no Brasil, pela Secretaria de Energia, Transportes e Comunicação e, na Europa, pela PARTEX. O projeto contou com uma comissão técnica brasileira composta por representantes do MME/SEN, ANEEL, SECT/BA, SEE/SP e AGERGS.

### **Resultados do projeto**

Os resultados foram:

- o Workshop DE-SEB, do qual participaram especialistas do Brasil, Europa, Estados Unidos e Canadá e representantes de órgãos estaduais e federais, que abordou a análise das experiências de descentralização do setor elétrico em âmbito internacional;
- a publicação Alternativas de Modelos, Estrutura, Capacitação e Instrumentos Formais para os Órgãos Reguladores Estaduais, que consolidou os estudos sobre o tema, desenvolvidos pelos consultores brasileiros contratados no âmbito do DE-SEB;
- o relatório Missão Técnica Brasileira à Europa, resultante da visita de sete representantes de instituições brasileiras federais e estaduais ligadas à regulação do setor elétrico e relacionadas a países europeus cujo processo de reestruturação e regulamentação do setor energético estivesse em fase de amadurecimento ou de definição de suas bases conceituais;
- o curso de extensão Capacitação em Energia Elétrica Aplicado às Agências Estaduais Reguladoras de Serviços Públicos, dirigido aos profissionais com

atuação nos órgãos federais e estaduais de regulação de serviços públicos de energia, Secretarias Estaduais para Assuntos de Energia, Ministérios, Universidades e empresas do setor elétrico. Concebido de forma modular, compreendeu os temas Modelo Institucional e Direito da Energia, Regulação/Fiscalização Técnica, Regulação/Fiscalização Econômica e Qualidade dos Serviços e Proteção do Consumidor

- o livro "Os Estados e o Novo Setor Elétrico Brasileiro: Papéis, Desafios e Alternativas", em fase de editoração final e que contempla de modo sistemático o conteúdo teórico, crítico e propositivo das atividades desenvolvidas e o conhecimento acumulado no projeto.

### ***Nova cultura administrativa***

Independente dessas realizações, que resultaram em um acervo de publicações técnicas de valor inquestionável, o DE-SEB representa hoje uma das mais expressivas contribuições ao processo de consolidação, no Brasil, da nova cultura administrativa que norteia os princípios do Estado Gerencial.

Uma vez que tal proposta não pode prescindir de uma atuação localizada, com deslocamento espacial de pólos de intervenção, faz-se essencial estimular e disseminar práticas de gestão descentralizada, - através da capacitação de todos os agentes envolvidos - não somente os pertencentes à máquina estatal, mas também aqueles agentes privados que passam a atuar nas atividades e serviços públicos não-estatais. Também é necessário criar condições de acesso, para a sociedade em geral, a informações que propiciarão a eficiência dos canais de mediação entre os interesses da coletividade e dos provedores de serviços públicos delegados.

O caráter inovador do projeto DE-SEB deveu-se, sobretudo, à percepção de que a reforma institucional do setor elétrico implicava também a revisão das inter-relações entre o plano federal e as unidades da Federação. Em segundo lugar, o DE-SEB destacou-se por ter adotado como princípio metodológico a necessidade de conciliação entre concepção de diretrizes de reconstrução macroinstitucional e intervenções relacionadas a possíveis formatos de aproximação entre Estado e sociedade.

Por fim, o projeto pautou-se pelo reconhecimento de que a gestão eficiente é aquela que se fundamenta na capacitação dos seus agentes. A proposta do DE-SEB incluiu, portanto, nos seus debates, as novas diretrizes para o setor elétrico, como os agentes reguladores, fiscalizadores e mediadores poderiam ser eficientes em suas funções e como orientar diretrizes e ações para responder adequadamente às necessidades da sociedade.

Como a reestruturação do setor elétrico se insere no movimento mais amplo de reforma do Estado brasileiro, algumas questões suscitadas através do projeto DE-SEB, com foco direcionado a este serviço específico, merecem a constituição de fóruns semelhantes. Isso inclui o debate sobre a construção de estruturas de regulação setoriais que propiciem a adequação e correspondência entre a pretendida modernização do país e a retomada do crescimento econômico, permitindo maior harmonização entre os níveis de governo e atuando como canal que orienta e organiza o atendimento das necessidades coletivas.

# O círculo virtuoso da regulação: hipótese de aplicação ao setor elétrico

**Jorge Vasconcelos**

Presidente da ERSE – Entidade Reguladora do Sector Eléctrico de Portugal<sup>1</sup>

*As situações de conflito tendem a desaparecer em favor de uma relação de confiança e transparência entre empresas reguladas, de um lado, reguladores e agentes de mercado, de outro.*

Durante várias décadas, a indústria elétrica atuou em regime de monopólio - público, privado ou misto - mais ou menos verticalmente integrado, em praticamente todos os países. A liberalização deste setor iniciou-se nos anos 80, com a introdução de concorrência na produção e com a liberdade de escolha do fornecedor para um número crescente de clientes. Simultaneamente, a regulação dos segmentos considerados monopólios naturais - transporte e distribuição - mereceu redobrada atenção, tendo como objetivo reduzir os preços e melhorar a qualidade do serviço prestado.

As redes reguladas são vistas hoje como a plataforma que permite o desenvolvimento da concorrência no comércio do produto ("commodity") eletricidade. A garantia de um nível mínimo de transparência e de não-discriminação através da separação contábil das atividades de produção, transporte e distribuição de energia elétrica, é uma exigência dos europeus no mercado interno de eletricidade. Para aumentar a transparência do setor, ganhando assim a confiança de todos os agentes, assiste-se à crescente separação jurídica e de propriedade dessas atividades, em alguns casos por imposição do Estado, em outros, por decisão voluntária da indústria.

Nesse quadro, a regulação do setor elétrico enfrenta hoje três desafios principais:

1. conceber, especificar e supervisionar o funcionamento de mecanismos de mercado adequados, facilitando o desenvolvimento de concorrência eficiente;
2. conceber e aplicar incentivos adequados às empresas de transporte e distribuição;
3. facilitar o alargamento e a integração de mercados regionais através de adequados mecanismos económicos e institucionais.

Abordaremos a seguir apenas o segundo aspecto, cuja relevância e atualidade transcendem o setor elétrico, sendo objeto de discussão em todas as áreas económicas caracterizadas pela existência de redes em regime de monopólio (telecomunicações, transporte ferroviário, gás natural, água).

## ***Incentivos e informação***

Basicamente, toda a regulação tem como objetivo primordial proporcionar incentivos adequados aos agentes económicos de forma a garantir o funcionamento eficiente do setor regulado. De certo modo, trata-se de "substituir" os estímulos que um mercado concorrencial teria produzido, se pudesse existir.

Se a informação sobre o setor elétrico fosse completa e transparente, seria possível conceber incentivos cuja aplicação e verificação fossem quase automáticas, minimizando assim a intervenção do agente regulador e permitindo o fácil controle pelos consumidores e o auto-controle das empresas reguladas. Nesse cenário, o ente regulador concentrar-se-ia mais em preços e Indicadores de Qualidade de serviço do que nos custos e nos lucros das empresas. Na realidade, a informação disponível é incompleta, assimétrica e pouco difusa, o que obriga o agente regulador a um maior grau de intervenção do que aquilo que as empresas desejariam.

A informação, matéria-prima da regulação, também é necessária ao funcionamento eficiente dos mercados. Sem informação adequada e rapidamente disponível, a procura não consegue adaptar-se eficientemente à oferta e vice-versa. Por tais motivos, as tecnologias da informação desempenham um papel crucial na evolução e na regulação dos mercados elétricos.

A "velha" regulação (praticada nos Estados Unidos desde o final do século XIX até hoje) tinha como principal objetivo garantir aos clientes do monopólio preços "justos". Muito cedo, contudo, os reguladores desviaram a sua atenção dos preços para os custos das empresas reguladas, analisando detalhadamente toda a informação financeira e contabilística e discutindo critérios de direcionamento dos custos às várias atividades.

A chamada regulação ROR ("rate-of-return") ou COS ("cost-of-service") foi o paradigma dominante da regulação independente do sector elétrico nos últimos cem anos. Ela proporcionava poucos incentivos e acabou por se preocupar mais com a relação custos/receitas, na ótica das empresas, do que com a relação custo/benefício, na ótica dos consumidores.

### ***Mais informação, nova regulação***

A "nova" regulação surge nos anos 80, desenvolvendo-se na Europa e nas Américas (antes ainda dos Estados Unidos, o Chile e a Argentina experimentam novas formas de regulação) como resposta a dois desafios: por um lado, tentar ultrapassar os inconvenientes da regulação ROR/COS, proporcionando às empresas mais e melhores incentivos; por outro lado, facilitar a inserção dos "monopólios naturais" (redes de transporte e de distribuição) num mercado crescentemente aberto à concorrência.

A regulação dos preços (habitualmente designada por regulação "price cap" ou "RPI-X") foi adotada, com algumas variantes, em diversos países e setores. Ela consiste em indexar o preço de venda da energia elétrica à inflação, deixando que as empresas se apropriem dos ganhos de eficiência que ultrapassem o limiar "x". Embora a princípio essa forma de regulação evite o laborioso trabalho de investigação contabilística da regulação ROR/COS, a determinação e a revisão periódica do fator "x" colocam ao regulador dificuldades semelhantes às experimentadas com a regulação tradicional.

Apesar da existência de uma razoável base empírica acumulada ao longo da última década, não emergiu ainda um novo paradigma dominante, majoritariamente aceito. A "nova" regulação está ainda em gestação, embora hoje já seja possível identificar um conjunto de tendências significativo. Entre essas, são de realçar:

#### **1. Disponibilidade de mais informação**

Tradicionalmente, as empresas do setor elétrico apresentavam grande relutância em fornecer informação, quer se tratasse do agente regulador ou do público em geral. Nos Estados Unidos, ficaram célebres alguns litígios entre reguladores e em-

presas reguladas, em processos demorados, caros e pouco satisfatórios para ambas as partes. Felizmente, esta situação de conflito tende a desaparecer em favor de uma relação de confiança e transparência entre empresas reguladas, por um lado, reguladores e agentes de mercado, por outro lado. Esta evolução é explicável por três processos convergentes:

- A crescente separação das atividades de produção, transporte, distribuição e comercialização de energia elétrica permite agora isolar com facilidade a informação comercialmente sensível da informação que pode e deve ser disponibilizada ao regulador e aos agentes de mercado.
- O funcionamento eficiente de um mercado de eletricidade concorrencial exige a difusão de informação comercial, o que se traduz num tempo de vida muito curto dos chamados "segredos comerciais".
- Os mercados financeiros exigem a apresentação de informação contábil e financeira sobre as empresas cada vez mais detalhada, normalizada e frequente, como forma de proteção dos interesses dos investidores.

Não só o acesso à informação contábil e financeira se torna mais fácil, mas também nova informação técnica e técnico-econômica começa a ser colhida e utilizada pelas empresas reguladas. Com efeito, num ambiente concorrencial e aberto, as empresas têm necessidade de extrair o máximo proveito dos ativos de que dispõem. Isto implica, especialmente, a necessidade de conhecer e ser capaz de controlar com maior precisão o comportamento do sistema elétrico, operando-o mais perto dos limites técnicos admissíveis.

## **2. Adequação da análise da informação disponível às novas ferramentas teóricas e da informática**

## **3. Introdução de novos incentivos**

A análise detalhada da informação disponível permite antecipar a evolução possível das empresas do setor elétrico e calibrar da melhor forma os incentivos adequados à obtenção dos níveis desejados de preço e qualidade.

Quando as empresas são sujeitas a um novo tipo de regulação - e, em geral, também privatizadas - o potencial de redução de custos é normalmente muito elevado e os resultados de uma gestão mais eficiente são rapidamente visíveis ao acionista, ao cliente e ao regulador. Com o tempo, esse potencial vai-se reduzindo e só o recurso de novas tecnologias e novas formas de organização permite manter ganhos sustentados de eficiência.

A caracterização da qualidade de serviço tem sido, em geral, bastante imprecisa e aproximada. Com novos sistemas de medida, registro e processamento de informação, é possível obter um conhecimento mais exato da qualidade de serviço proporcionada aos clientes. Esse conhecimento permite definir eficazmente objetivos e incentivos para uma melhor qualidade de serviço, levando as empresas a investir prioritariamente onde mais valor pode ser criado para os clientes.

Uma melhor caracterização quantitativa da situação do setor elétrico e da evolução desejada do desempenho das empresas permite estabelecer com relativa objetividade as proporções do triângulo *preços - receitas permitidas - qualidade proporcionada*.

#### **4. Crescente contratualização das relações regulador/regulado e regulado/cliente**

A disponibilidade de informação suficiente em quantidade e qualidade permite reduzir a margem de discricionariedade do regulador através de apropriada contratualização das relações regulador/regulado e regulado/cliente. No primeiro caso, incluem-se, especialmente, esquemas em que o nível de receitas permitido é ajustado em função do valor de determinadas variáveis associadas ao desempenho da empresa regulada. Tanto podem ser variáveis internas à empresa – por exemplo, custos – como variáveis de saída – por exemplo, índices de qualidade de serviço.

No segundo caso, trata-se normalmente de penalizações que a empresa paga automaticamente aos clientes servidos abaixo de padrões pré-fixados.

#### **Conclusão**

A regulação é normalmente vista como "um mal necessário" e como um entrave à liberdade de ação das empresas. É, no entanto, considerada "um mal menor", sendo muito maior o dano causado aos consumidores e à economia em geral pelo abuso de posição dominante de empresas monopolistas.

Um dos riscos inerentes à regulação é o perigo de se cair no círculo vicioso da burocratização, consumindo tempo e dinheiro em longos processos litigiosos: a empresa regulada retém informação; o regulador decide com grande dose de subjetividade, aumentando assim o "risco regulatório"; a empresa tem cada vez mais dificuldade em antecipar o comportamento do regulador, que intervém crescentemente; os procedimentos tornam-se cada vez mais rígidos e "para-judiciais", dando lugar a uma regulação pesada; o sistema elétrico torna-se crescentemente opaco aos consumidores e aos agentes econômicos; a ineficiência aumenta.

As novas tecnologias da informação e o novo enquadramento legal do setor elétrico europeu permitem, no entanto, esperar por um desenvolvimento mais positivo do processo regulatório: as empresas disponibilizam mais informação; o regulador aplica incentivos mais eficientes, coerentes e previsíveis; as forças de mercado disciplinam crescentemente o comportamento das empresas monopolistas; melhora o desempenho das empresas reguladas; cresce a satisfação dos consumidores e a liberdade de ação das empresas; diminui a intervenção do regulador. Fecha-se, assim, o círculo virtuoso da regulação, prelúdio indispensável a um mercado bem regulado.

## **ANATEL, atribuições e estrutura <sup>1</sup>**

*Para que a Agência desempenhe as suas funções de forma imparcial e independente, os Conselheiros-Diretores possuem mandato fixo e estabilidade. Uma de suas atribuições é implementar e fazer cumprir a Política Nacional de Telecomunicações.*

Criada pela Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472, de 16.07.97), como órgão responsável pela regulamentação, outorga e fiscalização das telecomunicações no País, a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL foi instalada em 5 de novembro de 1997, com a posse do Conselho Diretor. Primeiro exemplo expresso na prática desta nova concepção de órgãos reguladores, a ANATEL é uma autarquia especial vinculada ao Ministério das Comunicações.

Financeiramente autônoma, principalmente pelos recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), a Agência não se subordina hierarquicamente a nenhum órgão de governo. Para que desempenhe as suas funções de forma imparcial e independente no que concerne ao atendimento do interesse dos cidadãos e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, os seus Conselheiros-Diretores possuem mandato fixo e estabilidade. As decisões tomadas pelo órgão só podem ser contestadas judicialmente.

### **Atribuições**

Cabe à ANATEL implementar e fazer cumprir a Política Nacional de Telecomunicações pela regulamentação e fiscalização dos serviços e redes de telecomunicações. Também é sua atribuição celebrar e gerenciar os contratos de concessão e termos de autorização, além de estabelecer e acompanhar a estrutura tarifária de cada modalidade de serviço prestado em regime jurídico. Ainda trata da expedição de normas sobre a prestação de serviços de telecomunicações no regime privado e dos padrões a serem cumpridos pelas prestadoras quanto aos equipamentos utilizados.

A Agência administra o espectro de radiofrequência e o uso de órbitas, expedindo suas respectivas normas. Além disso, atua na defesa e proteção dos direitos dos usuários, no controle, prevenção e repressão das infrações de ordem econômica, nas telecomunicações, ressalvadas as competências legais do CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Entre suas atribuições está, ainda, o estabelecimento de restrições, limites ou condições a grupos empresariais para a obtenção e a transferência de concessões, permissões e autorizações. O objetivo é garantir a competição e impedir a concentração econômica no mercado.

### **Estrutura**

O Conselho Diretor é integrado por cinco Conselheiros, escolhidos pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal. Eles têm mandatos de três a sete anos para permitir a fluência das missões e objetivos da ANATEL. É realizada a substituição alternada de um Conselheiro por ano. O Presidente do Conselho Diretor acumula a presidência da Agência, auxiliado por um Superintendente-Executivo.

O organograma da ANATEL inclui uma Procuradoria, uma Corregedoria e as Superintendências de Serviços Públicos, de Serviços Privados, de Serviços de Comunicação de Massa, de Radiofrequência e Fiscalização, de Administração Geral. A Agência conta também com um Conselho Consultivo, criado em 17 de fevereiro de 1998.

Ele é constituído por 12 membros, representantes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Poder Executivo, de entidades de classe das empresas prestadoras de serviços de telecomunicações, entidades dos usuários e da sociedade em geral.

Os integrantes do Conselho Consultivo não são remunerados e têm mandatos de três anos, sendo vedada a recondução. Suas principais funções são analisar e opinar sobre as ações, regulamentos e demais políticas governamentais de telecomunicações. Também devem apreciar relatórios anuais, requerer informações e fazer proposição a respeito das ações de competência do Conselho Diretor.

Pela Lei Geral de Telecomunicações, todas as normas elaboradas pela ANATEL devem ser submetidas à consulta pública, durante a qual as apreciações são usadas como subsídios às tomadas de decisões. Todas as pautas e atas de reuniões do Conselho Diretor, bem como todos os documentos envolvendo as atividades da Agência, ficam disponíveis na biblioteca de sua sede e no seu *site* na Internet (<http://www.anatel.gov.br>).

Além dos dois prédios do seu edifício-sede em Brasília (SS, Quadra 6, Blocos "E", Edifício Deputado Luís Eduardo Magalhães, e "H", Edifício Ministro Sérgio Motta), a ANATEL conta com onze Escritórios Regionais. Suas principais funções são fiscalizar e radiomonиторar os serviços de telecomunicações. Estão localizados nos estados de SP, RJ, PR, MG, RS, PE, GO, BA, CE, PA e AM. A Agência também possui Unidades Operacionais, geograficamente vinculadas a esses Escritórios, nos demais Estados.

### **Conselho Diretor**

- **Renato Navarro Guerreiro**

Presidente - mandato até novembro de 2000

- **Luiz Francisco Tenório Perrone**

Vice-Presidente - mandato até novembro de 2001

- **José Leite Pereira Filho**

Conselheiro-Diretor - mandato até novembro de 2002

- **Luiz Titto Cerasoli**

Conselheiro-Diretor - mandato até novembro de 2003

- **Antônio Carlos Valente da Silva**

Conselheiro-Diretor - mandato até novembro de 2004

## **Em busca de segurança, pontualidade e tarifa justa nas travessias hidroviárias**

**Egon Pedro Scherer**

Diretoria de Tarifas e Estudos Econômico-Financeiros da AGERGS

*Outros itens considerados muito importantes por quem usa as balsas e lanchas são a renovação da frota, a fiscalização e o conforto.*

Na regulação do transporte hidroviário, a ação da AGERGS tem sido efetiva nas duas travessias de maior fluxo de passageiros e de veículos, que são, pela ordem, a de Rio Grande-São José do Norte e São Jerônimo-Triunfo, no Rio Jacuí.

Com o apoio da AGERGS, a Superintendência de Portos e Hidrovias - SPH, acaba de concluir um levantamento das demais travessias intermunicipais do Estado. Sua avaliação pela Agência permitirá introduzir normas de qualidade nos serviços, assegurando especialmente maior segurança aos usuários.

Um programa de melhoria de qualidade dos serviços já está em fase de elaboração para ser aplicado na Travessia Rio Grande-São José do Norte. Uma empresa de consultoria, contratada pela AGERGS, fez um levantamento da demanda existente no transporte de passageiros e no transporte de veículos. Também elaborou uma pesquisa de opinião junto aos usuários sobre a qualidade dos serviços prestados pelas empresas autorizadas a explorar o transporte. Depois disso, fez o diagnóstico da situação existente nos serviços prestados e apresentou uma proposição de melhoria da qualidade dos serviços.

### ***Análise das conclusões***

As conclusões e recomendações para a melhoria dos serviços estão em análise, visando ao desenvolvimento de um programa de qualidade para a travessia. O projeto será implementado juntamente com a Diretoria de Hidrovias da SPH e as Prefeituras dos dois municípios, contando ainda com a participação da Capitania dos Portos, responsável pela segurança.

Na avaliação dos usuários, que somam cerca de 60.000 passageiros/ mês em cada sentido, estas são as prioridades que mais preocupam, por ordem percentual em múltipla escolha, assumindo a condição de muito importantes: segurança (81,5%), renovação da frota (76,2%), fiscalização (75,2%), pontualidade (68,3%), tarifa (67,2%) e conforto (66,2%).

O nível de satisfação geral com o serviço de travessia posiciona-se entre a satisfação e a insatisfação, conforme o indicado a seguir:

### ***Qualidade e preço***

**Usuários satisfeitos e muito satisfeitos: 40,3 %**

**Usuários indiferentes: 19,3 %**

**Usuários insatisfeitos e muito insatisfeitos: 39,7 %**

**Usuários que não emitiram opinião: 0,7 %**

**TOTAL: 100,00 %**

As principais críticas e sugestões dos usuários foram:

**Ampliação e melhoria dos horários: 32,5 %**

**Melhoria e maior conforto e limpeza das embarcações: 22,4%**

**Melhoria da segurança: 15,9%**

O resultado da pesquisa de opinião junto aos usuários e das entrevistas com personalidades públicas locais, formadoras de opinião, demonstra uma preocupação em estabelecer um serviço de transporte de qualidade, sob o aspecto de segurança, de regularidade, de conforto, de continuidade e de modicidade das tarifas.

As tarifas (R\$ 0,70, à época) foram consideradas de valor razoável e dentro das condições de mercado. Entretanto, há um alerta sobre a importância do transporte para os moradores de São José do Norte e o impacto desse insumo no pequeno poder aquisitivo da grande maioria dos usuários, constituída de trabalhadores e estudantes que diariamente fazem uso da navegação de travessia.

O elenco das conclusões e das medidas sugeridas permite a elaboração de um projeto básico de exploração e de um programa de melhoria da qualidade dos serviços, objetivo perseguido pela AGERGS.

## **Usuários auxiliam AGERGS a fiscalizar qualidade dos serviços**

**Pedro Chaves**  
Ouvidor da AGERGS

*Já são mais de 1.100 os Usuários-Voluntários cadastrados na Agência que, gratuitamente, colaboram na fiscalização.*

Com certeza, não é uma prática nova a reação dos consumidores em geral e dos usuários de serviços – públicos ou não – quando se sentem mal atendidos, ou até ludibriados em seus direitos. Mais recente é a conscientização coletiva de que todos nós podemos e devemos lutar para serem respeitados nossos direitos mais comezinhos. E que, certamente, aflorou com maior força a partir da vigência do Código de Defesa do Consumidor.

Sentindo-se protegidos por uma legislação específica, aqueles que já terçavam armas com o comércio em geral, instituições financeiras e órgãos públicos mal preparados para o atendimento ao público transformaram-se de alguns poucos em quase legiões.

A nova realidade forçou a imediata adaptação daqueles que lidam com os consumidores e usuários de serviços. Foram criados os SACs (Serviços de Atendimento ao Cliente); proliferaram os *call centers* – as grandes empresas, especialmente nos setores de energia elétrica e telecomunicações, mantêm alguns com quase um milhão de posições de atendimento e funcionando 24 horas; e surgiram as Ouvidorias.

No caso da AGERGS, pioneira no País na aplicação de um novo conceito de controle da qualidade dos serviços públicos - a regulação, o contato com o usuário é uma imposição. Através de suas reclamações, críticas e sugestões relacionadas com os setores regulados pela Agência, colhem-se importantes subsídios à fixação dos Indicadores de Qualidade estabelecidos pela Agência e com os quais ela estará habilitada a cobrar das empresas operadoras dos serviços públicos concedidos ou delegados a busca progressiva da excelência em suas atividades.

Com a lei estadual que criou o Código de Qualidade dos Serviços Públicos do Rio Grande do Sul, editada em 6 de janeiro de 1998, a AGERGS passou a vivenciar uma nova experiência inédita em todo o Brasil, com a concretização do seu Cadastro de Usuários-Voluntários. <sup>1</sup>

### ***Usuários-Voluntários***

Chamados a participar do processo regulatório, a partir de Audiência Pública realizada em 10 de setembro de 1998, hoje já são mais de 1.100 os cadastrados, com representantes em praticamente todos os municípios gaúchos. São pessoas de todos os níveis sociais e profissionais que se ofereceram para, de forma gratuita, ajudar a AGERGS a monitorar a forma pela qual estão sendo prestados os serviços pelas empresas concessionárias de quatro setores: energia elétrica, saneamento (água e esgoto), telecomunicações (telefonia fixa e móvel) e transportes (incluindo rodovias pedagiadas, transporte intermunicipal de passageiros, estações rodoviárias e travessias hidroviárias).

## ***Críticas e sugestões***

Em janeiro de 1999, quando o número de Usuários-Voluntários aproximava-se dos 500, a AGERGS promoveu a primeira consulta sobre a qualidade destes serviços. Os cadastrados não se limitaram a responder de forma cristalina o que eles entendem que vai bem ou mal nestes setores; agregaram sugestões de perguntas a serem acrescentadas ou suprimidas dos questionários, ajudando de forma efetiva a Agência a modificá-los com o intuito de obter um registro ainda mais preciso do que pensam os usuários.<sup>2</sup>

Com isto, já está sendo preparada a aplicação de uma segunda pesquisa com os Usuários-Voluntários, que trará, certamente, informações ainda mais preciosas para orientar o trabalho de regulação desenvolvido pela AGERGS. Em especial porque será possível comparar como estão agora os serviços de energia elétrica, saneamento, telecomunicações e transportes em relação ao semestre anterior. Ou seja, verificar pelo testemunho dos próprios usuários se a qualidade dos serviços se manteve, melhorou, ou piorou.

A relação da AGERGS com seus Usuários-Voluntários é ainda mais enriquecedora porque não se limita ao contato semestral das pesquisas de amostragem da qualidade dos serviços públicos; ela é permanente, e cada usuário atua como se fosse um verdadeiro fiscal a observar o que está sendo feito pelas empresas operadoras de atividades que durante muitos anos foram responsabilidade do Estado. Conscientes de seus direitos e apoiados pela Agência, eles trabalham com muita seriedade e se mantêm alertas para exigir sempre maior eficiência.

É um novo tempo e incorrerá em sério erro quem desconsiderar as opiniões desses homens e mulheres que resolveram abandonar de vez a timidez ou resignação do passado quando se encontra em jogo avaliar até que ponto estão recebendo, pelo que pagam, um produto ou serviço de qualidade.

---

*1 N.R: Veja também o artigo Indicadores de Qualidade nos Serviços, instrumento auxiliar no processo regulatório, nesta edição*

*2 Esta não é a pesquisa referida no artigo Rodovias concedidas são aprovadas pelos usuários, publicada nesta edição e que ouviu motoristas sem cadastro na Agência.*

## **Pesquisa 1**

### **Rodovias concedidas são aprovadas pelos usuários <sup>1</sup>**

*Os usuários se mostram muito satisfeitos com as condições das estradas privatizadas e serviços oferecidos pelas concessionárias. As viagens são mais tranquilas, resultando em menores custos com a manutenção dos veículos.*

A grande maioria dos usuários considera bons e ótimos os serviços oferecidos e as condições das estradas que integram os sete pólos rodoviários já em operação no Estado. Foi o que comprovou pesquisa efetuada pela AGERGS, em março e abril deste ano, através do questionário intitulado "O que você está achando das rodovias com pedágio?", distribuído em cada um desses pólos e respondido por 1.131 motoristas.

As 14 perguntas versavam sobre o uso e tipo de veículo (número de eixos e de viagens/mês), condições das estradas (pavimento, limpeza, sinalização), atendimento médico e mecânico, caixas de chamada e outros itens, como despesas com manutenção do veículo e viagens à noite.

#### ***Atendimento prestado***

O atendimento médico de emergência foi o quesito onde a opção *ótimo* obteve a melhor pontuação em relação às demais alternativas: *bom*, *regular*, *ruim* e *péssimo*. Foram 0,97% para *ótimo*, contra 0,71%, 0,62%, 0,09% e 0,27%, respectivamente. Deve-se ressaltar que essa avaliação foi feita pela minoria que efetivamente precisou de atendimento.

Isso significa que 36,5% dos usuários atendidos consideraram o serviço médico *ótimo*; 26,7%, *bom*; 23,3%, *regular*; 3,38%, *ruim*; e 10,1%, *péssimo*. O tempo médio para a chegada de equipe aos locais foi de 22 minutos.

Já o atendimento mecânico não foi usado por 91,07% dos entrevistados. Os que dele necessitaram qualificaram o serviço de *ótimo* (29,71%); *bom* (41,59%); *regular* (11,88%) e *ruim* (16,81%). A média de tempo para a chegada do socorro foi de 43 minutos.

#### ***Call boxes***

As caixas de chamada não foram usadas por 96,02% dos entrevistados, mas quem delas precisou classificou o serviço de *ótimo* (26,70%), *bom* (35,52%), *regular* (26,70%) e *ruim* (11,08%). A média de tempo para conseguir o contato telefônico foi de menos de dois segundos.

### **Estradas em boas condições**

A pavimentação das estradas também conseguiu aprovação em nível bem satisfatório: 9,37% consideraram *ótima*; 44,65%, *boa*; e 37,84%, *regular*. Apenas 6,19% a consideraram *ruim* e 1,50%, *péssima*.

No quesito limpeza, os índices são ainda melhores: 16% para *ótima*; 53,85% para *boa*; 25,91% para *regular*; 3,27% para *ruim* e 0,71% para *péssima*.

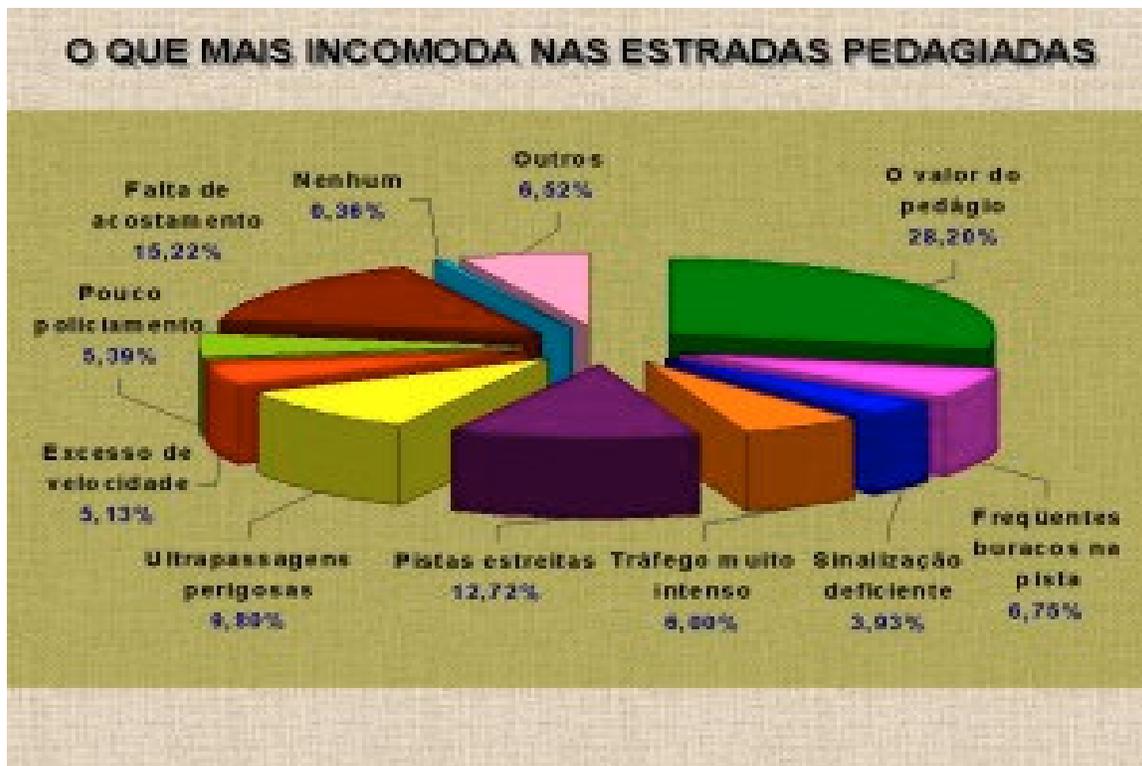
A sinalização vertical e horizontal também está com muito bom nível de aprovação: *ótima* (23,78%); *boa* (51,81%), *regular* (20,07%), *ruim* (3,54%) e *péssima* (0,44%).

Em relação a *custos de manutenção do veículo*, a grande maioria (63,93%) respondeu que *não se alteraram*, enquanto 15,12% responderam que *diminuíram*, ao passo que 9,73% não sabem e 9,11% acreditam que *aumentaram*.

É significativo ainda que 19,72% dos usuários aumentaram o número de viagens noturnas, fator que certamente decorre das melhores condições de segurança, enquanto apenas 2,12% as diminuíram.

Nos sete pólos pesquisados (Metropolitano, Carazinho, Lajeado, Gramado, Vacaria, Caxias do Sul e Santa Cruz do Sul), 68,26% dos usuários utilizam veículo particular e 29,18% de empresa. A grande maioria dos veículos (79,22%) são automóveis, seguidos dos caminhões, com 18,30%. Já os ônibus representam apenas 1,52% do total.

### **Agora, as preocupações são poucas**



O que mais incomoda os usuários das estradas concedidas (a free-way não foi pesquisada, pois não integra pólo estadual) é o valor dos pedágios, para 28,20% dos entrevistados. Isso certamente porque a pavimentação, a sinalização, a limpeza, a

poeira e a falta de socorro e de comunicações deixaram de ser motivo de preocupação, ao contrário do que acontece em outras rodovias não privatizadas, onde o não-pagamento da tarifa pode ter um preço altíssimo, especialmente se for usado socorro mecânico, guincho ou atendimento médico.

A pesquisa detectou ainda que a redução no valor dos pedágios decretada pelo governo em alguns pólos não teve maior repercussão. No pólo de Lajeado, por exemplo, pesquisado durante a vigência dos valores rebaixados pelo governo, e onde os carros pagavam R\$ 2,40 ao invés de R\$ 3,00, o valor do pedágio continuou sendo o item que mais incomodava. Para os usuários de todos os pólos, outros pontos que também incomodam são a falta de acostamento (15,22%), pistas estreitas (12,72%), ultrapassagens perigosas (9,80%), buracos (6,75%), tráfego muito intenso (6%), pouco policiamento (5,39%) e excesso de velocidade (5,13%), sendo que o controle e a fiscalização de alguns desses fatores fogem das atribuições da AGERGS e das concessionárias. Finalizando, para 0,36% dos entrevistados não há incômodos.

### ***Estradas pedagiadas são mais seguras***

A AGERGS fez um outro levantamento, demonstrando que as estradas pedagiadas são muito mais seguras. Nesse estudo, foi verificado que, das 16 mortes registradas em acidentes nas rodovias gaúchas durante os quatro dias do último Carnaval, apenas uma ocorreu em trecho que integra pólo rodoviário com pedágio já em operação. Esse acidente envolveu uma moto e um ônibus, no km 23 da RS-040, que faz parte do Pólo Metropolitano.

A pesquisa foi elaborada com base em estatísticas publicadas nos jornais Zero Hora e Correio do Povo e mostra que as boas condições dos trechos privatizados e a exigência de equipamentos, como telefones e ambulâncias, são fatores que efetivamente proporcionam melhores condições de tráfego, maior tranquilidade e segurança aos usuários.

Observe-se que cabe à AGERGS fiscalizar essas estradas pedagiadas, que hoje compõem cerca de um quinto da malha rodoviária estadual, ainda não incluindo os pólos de Pelotas e Santa Maria.

A comparação é importante e por isso não pode passar sem esta observação: de cada cinco quilômetros de estradas no Estado, apenas um corresponde à rodovia pedagiada, mas o número de mortos no Carnaval mostra que a proporção foi de 16 por 1, portanto, amplamente favorável aos trechos privatizados.

### **TOTAL DE ACIDENTES DURANTE O CARNAVAL (ÚLTIMOS QUATRO ANOS)**

	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
<b>ACIDENTES</b>	365	375	310	366
<b>FERIDOS</b>	251	245	184	168
<b>MORTOS</b>	20	13	10	17

## RELAÇÃO DE ACIDENTES COM ÓBITOS/CARNAVAL 99

RODOVIA	KM	TIPO DE OCORRÊNCIA	LOCALIDADE	ÓBITOS	PÓLO
RS-040	23	MOTO x ÔNIBUS	VIAMÃO	1	METROPOLITANO
RS-126		CARRO x PONTE	SANANDUVA	1	NÃO É PÓLO
RS-786	16	CARRO x ÁRVORE	NOVA. TRAMANDAÍ	1	NÃO É PÓLO
BR-101	28	CAMINHÃO x CARRO	TRÊS CACHOEIRAS	1	NÃO É PÓLO
BR-290		ATROPELAMENTO	CACHOEIRINHA	1	NÃO É PÓLO
BR-116	541	CAMINHÃO x CARRO	CAPÃO DO LEÃO	6	PELOTAS *
BR-386	345	ATROPELAMENTO	LAJEADO	1	NÃO É PÓLO **
RS-211	36	ATROPELAMENTO	CAMPINAS DO SUL	1	NÃO É PÓLO
BR-472		CARRO x VACA	URUGUAIANA	1	NÃO É PÓLO
RS-470		CARRO x CARRO	VERANÓPOLIS	1	NÃO É PÓLO
BR-392	348	CARRO x CARRO	SANTA MARIA	1	SANTA MARIA *
BR-392	340	MOTO x ÔNIBUS	SANTA MARIA	1	SANTA MARIA *

OBS :

\* Os pólos de Pelotas e Santa Maria não estão operando.

\*\* O trecho da ocorrência não integra o pólo de Lajeado.

Estão em funcionamento os pólos **METROPOLITANO, SANTA CRUZ DO SUL, VACARIA, LAJEADO, CAXIAS DO SUL, GRAMADO e CARAZINHO**, dos quais apenas o **METROPOLITANO** registrou óbito durante o Carnaval/99.

## **Pesquisa 2**

### **Ônibus da Região Metropolitana com Indicadores de Qualidade <sup>1</sup>**

*AGERGS vai utilizar os parâmetros apurados em pesquisa da PUC que ouviu milhares de passageiros de 14 empresas em 23 municípios da Região Metropolitana.*

O Núcleo de Estudos e Pesquisa em Administração e Negócios da PUC realizou um levantamento encomendado pela AGERGS para definir *os Indicadores de Qualidade dos Serviços de Transporte Interurbano da Área Metropolitana de Porto Alegre Segundo a Visão do Usuário*. Outro objetivo do trabalho foi avaliar a qualidade do atendimento prestado pelas empresas, considerando a satisfação sob o enfoque dos atributos definidos pelos passageiros.

A pesquisa abrangeu os 23 municípios das Região Metropolitana, considerando as 14 empresas prestadoras de serviços, e pode apresentar uma margem de erro de 5%.

Os fatores pesquisados foram: 1- Qualidade de Serviços; 2- Informações e Ambiente Interno; 3- Eficiência no Atendimento; 4- Condições de Segurança e 5- Atendimento Preferencial e Fiscalização. Destes, a Qualidade de Serviços é o fator mais importante para 51,4% dos 1.200 entrevistados, com 65,20% dizendo-se satisfeitos.

#### ***O mais importante é ter ônibus à disposição***

No fator 1 (Qualidade de Serviços), são mais importantes, para os passageiros, pela ordem, o número de paradas/trajetos por linha, o espaçamento entre horários, o número de ônibus por linha, a cobertura/abrangência de linhas e trajetos na cidade e o respeito ao itinerário. Curioso é que o valor da passagem é um dos menos importantes para o usuário.

Dentre esses itens, o que obtém o maior percentual de satisfação (70,6%) é o cumprimento/respeito pelo horário. Assim, fica evidente que o consumidor considera muito importante os trajetos serem atendidos por diversas linhas, com os horários rigorosamente observados.

#### ***Informações sobre horários, atendimento e segurança***

No fator 2 (Informações e Ambiente Interno), o mais importante é a disponibilidade de informações sobre os horários, seguindo-se a segurança interna. Já no fator 3 (Eficiência no Atendimento), os usuários consideram mais importantes a educação dos cobradores e eficiência e cordialidade do motorista. No fator 4 (Condições de Segurança), a cobertura e acomodações nas paradas merecem maior atenção, seguidas da iluminação desses pontos. Já os itens relativos ao fator 5 (Atendimento Preferencial e Fiscalização) ocupam os últimos lugares em termos de importância.

Ressalte-se que, dos 40 itens pesquisados, o que tem menor importância é o respeito à capacidade de lotação e aquele com menor índice de satisfação é a facilidade de acesso para deficientes e idosos.

O estudo permitiu à AGERGS elaborar 33 Indicadores de Qualidade nos serviços citados. <sup>2</sup>

---

*1 Texto produzido pela Assessoria de Comunicação Social da AGERGS*

*2 N.R: Veja a matéria Indicadores de Qualidade nos Serviços: instrumental auxiliar do processo regulatório, nesta edição*

## A planilha tarifária

**Mônica Bischoff Angheben**  
Assessora Técnica da AGERGS

*Instrumento utilizado para estabelecer a harmonia entre os custos da concessionária e o pagamento do serviço pelo usuário, a planilha tarifária define o valor das passagens.*

A planilha tarifária é o cálculo que demonstra até que ponto são utilizados os componentes do custo de um veículo destinado ao transporte de passageiros para rodar um quilômetro. Neste cálculo, entram as despesas com óleo diesel, lubrificantes, motorista, cobrador, administração, manutenção, entre outros. Tais parâmetros, calculados pelo DAER, refletem a média de custos de algumas concessionárias integrantes do sistema de transportes.

Anualmente, são verificadas as variações de custos de cada insumo ou componente e aplicam-se aos parâmetros da planilha tarifária, gerando um novo coeficiente tarifário. O valor total por quilômetro encontrado na planilha tarifária mais o índice de aproveitamento e a lotação do veículo vão servir de base para determinar o coeficiente tarifário que definirá o preço das passagens de ônibus, conforme fórmula a seguir:

$$\text{Coeficiente tarifário} = \frac{\text{CT}}{\% \text{Aproveitamento} \times \text{lotação}}$$

onde:

**CT** = custo total por quilômetro

**% aproveitamento** = índice calculado de ocupação dos veículos

**lotação** = n.º médio de assentos do veículo

O coeficiente tarifário entra na fórmula para calcular o valor da passagem conforme a relação abaixo:

$$\begin{array}{c} \text{COEFICIENTE TARIFÁRIO} \\ + \\ \text{TAXA DE MANUTENÇÃO DE RODOVIAS} \\ + \\ \text{SEGURO (OPCIONAL)} \\ \hline \text{VALOR DA PASSAGEM} \end{array}$$

Qual a importância disso? A planilha tarifária vai definir quanto o usuário vai pagar nos seus deslocamentos de ônibus e qual o custo da concessionária para desempenhar o serviço. Se seus custos refletirem a realidade do sistema de transportes, teremos tarifas justas e concessionárias com seu equilíbrio econômico-financeiro assegurado.

## **A AGERGS informa que:**

- *propôs ampla revisão do programa de concessões rodoviárias, com a adoção da cobrança bidirecional dos pedágios e redução da tarifa em 50%; novos valores por eixo de caminhão, revisão dos contratos de concessão, uso das faixas de domínio para publicidade, repasse do valor do pedágio – incluído no frete e pago pelos clientes das transportadoras – ao motorista autônomo que, a serviço da empresa, pagar a tarifa; e o estudo das melhores alternativas para evitar a fuga de veículos, entre outros pontos. Tudo isso para viabilizar o próprio programa, ameaçado pela difícil situação econômica e financeira das empresas concessionárias, conforme aponta estudo encomendado pela AGERGS.*
- **está mantendo os primeiros entendimentos para um convênio com a ANATEL.**
- *sua Ouvidoria Pública instalou o fone/fax 0800-990066 que recebe ligações gratuitas dos usuários de serviços públicos concedidos. Assim, quem tiver queixas ou sugestões em relação às estradas com pedágio, distribuição de energia elétrica, telefonia, transporte intermunicipal de passageiros ou estações rodoviárias, pode ligar, enviar ou deixar mensagem gravada. Os demais telefones da Agência, bem como seus endereços, inclusive o eletrônico, estão na página 4 desta edição.*
- **a homepage pode ser acessada através de [www.agergs.rs.gov.br](http://www.agergs.rs.gov.br), onde são oferecidas múltiplas informações, como a legislação que criou a agência e suas atividades internas, as notícias por ela distribuídas, pesquisas sobre serviços concedidos, decretos relacionados à regulação, cadastro dos usuários-voluntários, os artigos da revista Marco Regulatório e até mesmo dados sobre as empresas concessionárias.**
- realizou o encontro *Universalização dos Serviços de Energia Elétrica*, que teve o propósito de colocar em debate a eletrificação do Estado, especialmente em cerca de 100 mil propriedades rurais.
- **foi iniciada a regulação da Estação Rodoviária de Porto Alegre, já visando à nova licitação da concessão, em 2002.**
- está realizando a mais abrangente pesquisa de qualidade de serviços públicos na área de energia elétrica já desenvolvida no país, de acordo com o Plano de Metas aprovado pela ANEEL.