

AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO  
DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS  
DO RIO GRANDE DO SUL  
AGERGS

Marco Regulatório

nº 15

Revista da AGERGS



## CONSELHO SUPERIOR DA AGERGS:

### **Conselheiro-Presidente**

Manoel Maria dos Santos

### **Conselheiros**

Edmundo Fernandes da Silva

Luciano Schumacher Santa Maria

Juarez Monteiro Molinari

Vicente Paulo Mattos de Britto Pereira

Carlos Martins

Ayres Luiz Apolinário

## AGERGS

Av. Borges de Medeiros, 659 - 14º andar

Porto Alegre - RS

CEP - 90.020-023

Telefone (51) 3288 88 00

FAX (51) 3288 88 15

[agergs@agergs.rs.gov.br](mailto:agergs@agergs.rs.gov.br)

[www.agergs.rs.gov.br](http://www.agergs.rs.gov.br)

## AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL AGERGS

Marco Regulatório

nº 15

Revista da AGERGS

2012

## DADOS INTERNACIONAIS DA CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

---

- M321 Marco Regulatório: revista da AGERGS. – N. 1 (1999) - . – Porto Alegre: AGERGS, 1999- .
- Semestral.  
Descrição baseada em: N. 15 (2012)  
ISSN 1980-2943.
1. Regulação tarifária – Rio Grande do Sul – Periódicos. 2. Agência reguladora. 3. Energia elétrica – Regulação – Brasil. 4. Agência reguladora – Rio Grande do Sul – Brasil – História. 5. Água – Abastecimento público – Regulação – Portugal. 6. Direito regulatório – Direitos fundamentais – Agência reguladora. 7. Agência reguladora – Legitimidade. 8. Agência reguladora – Brasil – Supervisão. 9. Transparência regulatória – Controle social – Brasil. 10. Setor de Energia Elétrica – Regulação – Autonomia – Transparência – Eficiência – Brasil. I. Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul.

CDU: 621.3(816.5)

---

Bibliotecária Maria Amália Penna de Moraes Ferlini – CRB-10/449

### EXPEDIENTE

Jornalista André Furtado

Difusão Assessoria de Comunicação

Tiragem: 1.500 exemplares

## Sumário

### **Manoel Maria dos Santos**

Um ano de Conquistas .....7

### **Wanderlino Teixeira de Carvalho**

Supervisão da Regulação .....9

### **Maria Augusta Feldman**

As Relações entre os Direitos Fundamentais, o Direito Regulatório e a Legitimação Democrática das Agências Reguladoras .....21

### **Dagoberto Lima Godoy**

AGERGS: Modernidade Incompreendida e Boicotada .....41

### **Alcides Saldanha**

Os quinze anos da AGERGS .....49

### **José Mário Miranda Abdo**

Autonomia, Transparência e Eficiência na Regulação do Setor de Energia Elétrica .....53

### **Cesar Luis de Araújo Faccioli**

Microssistema Regulatório: um Ornitorrinco Republicano .....63

### **Ricardo Pinto Pinheiro**

Legitimidade: um Desafio das Agências Reguladoras .....71

### **Álvaro Otávio Vieira Machado**

Os Ganhos de uma Década e meia da Regulação .....81

### **Nelson José Hübner Moreira**

Regulação, 15 anos .....83

### **José Luiz Lins dos Santos**

Transparência Regulatória e Controle Social .....87

**Edmundo Fernandes da Silva**  
AGERGS - uma Agência Consolidada .....105

**Filomena Rodrigues Lobo**  
A Experiência de Portugal na Regulação dos Serviços de Águas e Resíduos .....109

## UM ANO DE CONQUISTAS

**Manoel Maria dos Santos<sup>1</sup>**

Quando assumi a presidência da AGERGS, senti que tinha uma missão a cumprir. Liderar um Conselho com essa envergadura e um grupo de técnicos com essa qualidade é uma responsabilidade que cumpro com orgulho. Nestes anos que estou na Agência aprendi muito, convivendo com profissionais que lidam diariamente com a qualidade de vida da população gaúcha, buscando incansavelmente a melhoria dos serviços públicos que regulamos. Esse compromisso com a excelência e a harmonia entre os envolvidos em uma concessão nortearam meu trabalho, que me rendeu ainda mais alegrias e boas experiências.

Logo nos primeiros meses de 2012 um fato marcante, depois de cerca de dez anos, o Conselho Superior da Agência estava novamente completo. Com as sete cadeiras ocupadas, o Conselho se apresentava com toda sua capacidade de ação, força máxima. Com uma formação que equilibra todas as partes envolvidas nos processos de delegação, o colegiado representa a independência e imparcialidade de uma Agência de Regulação nas suas decisões.

E ao final do ano mais um passo sólido na consolidação da AGERGS: a compra da sede própria. Adquirimos andares onde a Agência funciona desde 2003, na estratégica Avenida Borges de Medeiros, no Centro Histórico de Porto Alegre. Foram algumas mudanças até este endereço. O Centro Administrativo, o Prédio Negrinho do Pastoreio foram algumas das casas da AGERGS, que hoje tem uma casa própria. Um lar conquistado com a competência e força dos técnicos e do Conselho Superior.

Durante as comemorações de 15 anos também abrimos um con-

---

<sup>1</sup> Conselheiro-Presidente da AGERGS.

curso para novos servidores, outra antiga reivindicação. Com um quadro ainda enxuto, a Agência precisa ampliar e manter seus efetivos. O Projeto de Lei que regulamenta as sanções voltou ao debate, com a indicação de seu envio para a Assembleia Legislativa pelo Poder Executivo. Novos funcionários e a possibilidade de multar os maus prestadores dos serviços públicos concedidos são fundamentais para a AGERGS exercer sua função reguladora. Tanto sendo Conselheiro como na minha gestão de Presidente, acompanho as fiscalizações da Agência, que apontam para falhas nos padrões de qualidade exigidos, mas que acabam em notificações sem efeitos práticos. Com mais gente e possibilidade de coibir as concessionárias que deixam a desejar, a AGERGS só tem a crescer e aumentar sua presença na vida da população do Rio Grande do Sul.

Este Marco Regulatório especial de 15 anos conta um pouco da história dessa primeira Agência estadual de regulação do Brasil. Alguns ex-presidentes e personalidades que fizeram parte da estrada percorrida pela AGERGS reforçam sua presença na regulação no Estado. Estou, como sempre, em boa companhia.

Desde que entrei na AGERGS aprendi tudo que sei sobre regulação. Cercado de pessoas competentes e dedicadas, tenho serenidade para exercer a Presidência e atuar para melhorar o trabalho da Agência e, conseqüentemente, a qualidade de vida dos gaúchos. A comunidade vai, ao poucos, compreender a importância do trabalho de uma Agência de Regulação, e este é o desafio da AGERGS. Faço a minha parte e levo ela comigo onde quer que eu esteja.

À AGERGS felicidades e que Deus abençoe esta casa.

# SUPERVISÃO DA REGULAÇÃO

Wanderlino Teixeira de Carvalho<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A supervisão da regulação no Brasil é uma questão pouco estudada pela comunidade de reguladores brasileiros. Em consequência, ela foi, e será ainda por algum tempo, uma questão polêmica entre os reguladores. Nos países em que nasceu a regulação e naqueles que a desenvolveram em elevado grau, não somente no aparelho do Estado como na sociedade, a sua supervisão aconteceu sem maiores traumas políticos e institucionais e faz parte dos mecanismos democráticos que permitem uma maior transparência aos seus respectivos sistemas de regulação, fortalecendo assim a independência decisória de suas Agências Reguladoras. Em síntese, as dúvidas em torno da supervisão da regulação entre os reguladores brasileiros têm como fato gerador o temor, justificado ou não, de que ela irá reduzir ou acabar com a independência decisória das Agências Reguladoras. Contudo, a roda da história não para de girar e chegará um tempo em que a supervisão da regulação será adotada no Brasil, não porque ela seja um sucesso nos países em que a regulação está mais avançada e sim porque ela será uma exigência da sociedade brasileira.

Chegará um momento em que as pessoas que se preocupam com o desenvolvimento democrático do País farão o seguinte raciocínio: o Presidente da República pode ser afastado, através do instituto constitucional do impedimento. Os Governadores e Prefeitos estão, também, sujeitos ao impedimento. Os Parlamentares de todos os níveis federativos poderão ter os seus mandatos cassados. Os Magistrados também podem perder seus cargos. Os Ministros, Secretários de Estado e Municipais podem ser exonerados a qualquer tempo. Mas nada acontece aos regulado-

<sup>1</sup> Geólogo, Advogado, ex-Presidente da Agência Goiana de Regulação (AGR) e ex-Presidente da Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR).

res absolutamente incompetentes ou ineficientes em face da inexistência de instrumento legal adequado. Assim, seus mandatos são intocáveis! Ou seja, não poderão ser destituídos de seus cargos, mesmo que comprovadas suas incompetências ou ineficiências. Esta situação não pode perpetuar-se e, cedo ou tarde, a supervisão da regulação será adotada no Brasil.

Esta constatação também foi feita pelo Deputado Federal Arnaldo Jardim, um dos mais combativos, aguerridos e fiéis defensores da regulação no Congresso Nacional, quando discursou no 6º Congresso Brasileiro de Regulação, realizado no Rio de Janeiro em 2009. O Deputado Jardim abordou o tristemente famoso episódio da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), que teve a infelicidade de ter toda sua Diretoria Executiva escolhida por interesses exclusivamente políticos e, logo no início de sua gestão, por total desconhecimento da aviação civil brasileira, levou o caos aos aeroportos nacionais com enorme repercussão na opinião pública e na mídia. Como os diretores da ANAC não podiam ser demitidos, embora fosse explícita e reconhecida por todos suas incompetências nos cargos que ocupavam por absoluto desconhecimento do assunto, o Governo Federal ficou imobilizado enquanto a crise só aumentava. Qual foi a solução adotada? Não se sabe como o Governo Federal fez com que toda a Diretoria da ANAC renunciasse, abrindo caminho para a nomeação de uma nova. Sabe-se, contudo, que a saída da antiga Diretoria da ANAC não seguiu um processo institucional previsto no estatuto jurídico do País, o que deve servir de alerta para os reguladores.

Pode-se perguntar: que relação tem a questão da substituição de reguladores incompetentes e/ou ineficientes com a supervisão da regulação? Ora, a adoção no Brasil de um mecanismo institucional de substituição de regulador incompetente, ineficiente e/ou corrupto, forçosamente passará pela existência de uma supervisão da regulação. Pois, em caso contrário, quem faria a avaliação e a constatação de que um determinado regulador é nocivo ao interesse público seria o próprio Governo, o que seria uma temeridade e, aí sim, colocaria em risco a necessária independência decisória da Agência Reguladora envolvida. Existindo uma

supervisão da regulação, os reguladores seriam naturalmente objeto de avaliação e uma eventual necessidade de substituição de um determinado regulador surgiria também naturalmente, não ocorrendo, assim, uma traumática intervenção governamental na Agência Reguladora afetada.

Dessa forma, a supervisão da regulação limitar-se-ia a avaliar o desempenho dos reguladores? Claro que não! Sua principal finalidade é contribuir no sentido de que a regulação tenha crescentemente boa qualidade e que seja um efetivo instrumento da melhoria da prestação dos serviços públicos regulados, para o bem dos seus usuários, prestadores e do poder concedente. Para isso, é fundamental que a Agência Reguladora adote como sua rotina de trabalho a Análise do Impacto Regulatório (AIR), que está umbilicalmente ligada à supervisão da regulação em praticamente todos os países que adotam estes dois instrumentos de melhoria e confiabilidade da sociedade no processo regulatório.

## 2 COMISSÃO DE SUPERVISÃO DA REGULAÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS

No Estado de Goiás, concluído o processo eleitoral de 2010 e eleito como Governador Marconi Perillo, criador da Agência Goiana de Regulação (AGR) em 1999, no seu primeiro mandato, foi designado um grupo de trabalho constituído em sua maioria por ex-reguladores com o objetivo de propor sugestões de melhoria da regulação que, até então, vinha sendo desenvolvida. Tal grupo de trabalho, além de propor uma mudança bastante grande na estrutura organizacional da AGR, sugeriu, também, a adoção pelo Estado de Goiás dos instrumentos regulatórios da **supervisão da regulação e da Análise de Impacto Regulatório (AIR)** em todas as Resoluções de cunho regulatório da AGR. Se a sugestão fosse adotada, o Estado de Goiás estaria acompanhando a evolução da regulação nos principais países economicamente avançados que adotam, rotineiramente, tais ferramentas regulatórias.

Como base dos estudos realizados foram utilizadas as publicações

do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) da Casa Civil da Presidência da República, intituladas Contribuições para Melhoria da Qualidade da Regulação no Brasil, volumes 1 e 2. E dentre as diversas publicações referidas, foi dada grande ênfase àquela intitulada Proposta para a Criação de uma Unidade de Supervisão da Regulação, da autoria de Wladimir Antônio Ribeiro. Este autor relatou as experiências com a supervisão da regulação nos Estados Unidos, na União Europeia, no Reino Unido, na Alemanha, na Itália, na Coreia e no México, mostrando a grande variedade de países que adotam esta ferramenta regulatória. Como referencial para a adoção no Estado de Goiás de uma Comissão de Supervisão da Regulação optou-se pelo modelo adotado nos Estados Unidos, com as necessárias adaptações à realidade regulatória goiana. De acordo com Wladimir Antônio Ribeiro, a experiência dos Estados Unidos é uma das “[...] mais antigas e, certamente, a mais conhecida, sendo levada em consideração na criação e no funcionamento das unidades de supervisão da regulação da União Europeia e de muitos países [...]” (RIBEIRO, 2010, p. 148). Prossequindo, este autor observa que a unidade de supervisão da regulação norte-americana é o

[...] Gabinete de Informações e Assuntos Regulatórios (OIRA, do inglês Office of Information and Regulatory Affairs), subordinado diretamente ao Presidente dos Estados Unidos. Observa-se que o OIRA não possui personalidade jurídica própria, tratando-se de órgão integrante da Administração Direta, mas de grande prestígio e vinculado diretamente ao Gabinete do Presidente (Casa Branca). (RIBEIRO, 2010, p. 149)

Também trouxe grande contribuição à formulação da proposta de uma unidade de supervisão da regulação em Goiás, o trabalho de Jadir Dias Proença da Casa Civil da Presidência da República (do PRO-REG) intitulado **Supervisão Regulatória e Articulação com as Políticas Públicas: as experiências latino-americanas**, apresentado no XIV

Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), em outubro de 2009. Do citado trabalho é muito relevante destacar todo o seu item 4 (Por que Supervisionar a Regulação), que é uma contribuição bastante válida para a atual realidade regulatória brasileira:

#### 4. Por que supervisionar a atividade regulatória

A fiscalização regulatória se justifica porque corrige e inibe falhas de regulação. Como já comentado acima, a regulação, em si, pode gerar problemas, seja pela imposição de um custo excessivamente alto, pela indução a novos riscos, pela inibição à inovação ou por restringir a entrada no mercado. Os reguladores podem cometer erros, optando por adotar regulação mal formulada, ignorando objetivos sociais externos à sua missão, procurando ampliar o seu próprio poder ou, ainda, servindo aos interesses de grupos específicos em detrimento do bem-estar social.

Sabe-se que nas democracias, as decisões do governo não são tomadas isoladamente, ao contrário, representam um complexo aglomerado de preferências defendidas por diferentes grupos de interesse, frequentemente mediados por instituições de oposição. Uma vez que o conhecimento dessas questões e a expressão política desses diversos interesses é algo difícil, pode ocorrer que os interesses gerais, comuns a toda a sociedade, fiquem em um segundo plano, enquanto que os interesses mais específicos dos grupos de pressão tenham maior relevância.

Os reguladores podem cumprir a sua missão com um foco estreito, ignorando o custo social que advém da atividade regulatória. Os reguladores podem, em outros momentos, deixar de agir, negligenciando os benefícios sociais de uma nova regulação. Isso pode ocorrer, por exemplo, quando são pressionados por grupos de defesa de interesses, para deixar de regular, a despeito de ganhos sociais que poderiam ser obtidos, ou, ainda, quando subestimam o risco que justifica a regulação.

A supervisão da atividade regulatória pode melhorar os resultados ao exigir que os reguladores deem mais atenção a custo e riscos, por exemplo, mediante Avaliações de Impacto Regulatório (AIR) e outras formas de verificação da qualidade das decisões regulatórias. Pode-se exigir e realizar Avaliações de Impacto Regulatório a priori, para a avaliação das escolhas antes de adotada uma proposta de regulação; ou a posteriori,



para analisar o desempenho de regulação em vigor, inclusive, para validar e aperfeiçoar os métodos de avaliação a priori utilizados.

Ao desenvolver políticas voltadas à redução de alguns riscos, os reguladores podem, ao mesmo tempo, induzir ao surgimento de novos riscos ou deslocar os riscos para outros segmentos sociais. Isso pode ocorrer quando o seu trabalho é prejudicado pela insuficiência de informações, por domínios decisórios muito especializados e pré-delimitados e que não permitem enxergar todo o impacto da atividade regulatória, ou quando grupos populacionais afetados não conseguem dar voz às suas aspirações.

A supervisão pode melhorar os resultados sociais globais ao exigir dos reguladores o confronto e resolução desses conflitos de escolha (*trade-offs*) por meio da avaliação de todas as consequências de cada opção regulatória, incluindo danos e benefícios secundários, bem como por meio de mecanismos de coordenação entre as agências. Também pode contribuir para melhorar a qualidade da regulação, pois auxilia os reguladores a trocar experiências a respeito dos melhores métodos de análise de risco, custo e regulação, assim como sobre os melhores instrumentos e desenhos de políticas regulatórias.

Por outro lado, se a supervisão impuser uma carga excessiva sobre o regulador, pode haver atraso, imobilismo ou mesmo tentativas de burla. A insistência em um detalhamento excessivo nas Avaliações de Impacto Regulatório, por exemplo, pode levar os reguladores a esperar demasiado antes de agir, ou, ainda, a recheiar os documentos das políticas com páginas adicionais de análise inadequada. Pode, ainda, levá-los a evitar a supervisão, situando as suas políticas fora do âmbito das categorias que exigem supervisão, por exemplo, afirmando se tratar de mera orientação, e não de regulamentação, ou que se trata de mera execução de acordo – de um termo de ajustamento de conduta, por exemplo –, ou, ainda que os valores envolvidos estejam abaixo do valor de alçada que justificaria submeter-se à supervisão.

Em resumo, pode haver falhas tanto nos mercados como nos governos. Mercados imperfeitos associados à regulação imperfeita podem gerar resultados imperfeitos, que podem às vezes, embora nem sempre, ser até piores do que a ausência completa de regulação. Daí a necessidade de supervisionar a atividade regulatória para evitar distorções. (PROENÇA, 2009, p. 6 e 7)

Com a aprovação da sugestão dada pelo citado grupo de trabalho e pela Comissão de Transição do Governador Eleito, foi elaborado um anteprojeto de lei que, com a devida aprovação governamental, foi transformado em projeto de lei e apresentado à Assembleia Legislativa, onde recebeu poucas emendas de parlamentares. Aprovado o projeto de lei, ele tornou-se a Lei nº 17.268, de 04 de fevereiro de 2011, com a seguinte ementa: “Modifica a Lei nº 13.569, de 27 de dezembro de 1999, que dispõe sobre a Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos, cria a Comissão de Supervisão da Regulação e dá outras providências” (GOIÁS, 2011).

O art. 2º desta Lei criou a Comissão de Supervisão da Regulação (CSR) com a seguinte composição: Superintendente Executivo e pelo Secretário Executivo do Conselho Estadual de Investimentos, Parcerias e Desestatização (CIPAD) da Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento, pelo Presidente da Comissão de Serviços e Obras Públicas da Assembleia Legislativa, pelo Subchefe da Controladoria-Geral do Estado e pelo Subprocurador-Geral do Estado.

A CSR terá um Presidente e um Vice-Presidente que serão indicados pelo Secretário de Estado de Gestão e Planejamento, dentre seus membros referidos acima. Não será uma pessoa jurídica específica, fazendo parte da Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento que, em Goiás, é uma das mais importantes de sua organização administrativa. Em consequência não terá orçamento próprio, com suas despesas correndo por conta da citada Secretaria de Estado.

Quanto às atribuições legais da CSR, em apertado resumo, elas distribuem-se em 3 (três) eixos principais: **supervisão das atividades de regulação** com ênfase para o cumprimento da legislação específica, compreendendo a Constituição, as leis, decretos e as resoluções da AGR; o **acompanhamento do desempenho dos reguladores** e a efetividade do controle e de fiscalização dos serviços públicos ou atividades econômicas objeto de regulação. O segundo eixo compreende a avaliação e manifestação acerca de cada **Análise de Impacto Regulatório**



que, obrigatoriamente, necessita ser feita para toda Resolução da AGR de cunho regulatório (art. 23 da Lei nº 13.569/99, que é a lei de regência da AGR). O terceiro eixo consiste na **instauração de processo administrativo** para investigar conselheiro do Conselho Regulador da AGR, em caso de denúncia ou representação contra o mesmo, garantindo o contraditório e a ampla defesa.

Observa-se que dentre as atribuições da CSR a que pode gerar polêmica é aquela de instauração de processo administrativo para investigar conselheiro do Conselho Regulador que sofra denúncia ou representação contra ele em face do seu desempenho que, eventualmente, possa contrariar o interesse público. Ou seja, a CSR funcionará, neste caso, como uma espécie de corregedoria externa, o que é muito melhor para a regulação, porque a investigação será conduzida por organismo especializado nesta atividade e não por outro totalmente estranho. O que não pode ser polemizado é se o regulador tem ou não o sagrado direito de não ser investigado, em nome da independência decisória das Agências Reguladoras, como acontece atualmente. Relembro o discurso do eminente Deputado Federal Arnaldo Jardim por ocasião do 6º Congresso Brasileiro de Regulação, relatado neste trabalho, com o qual concordo plenamente. Todo agente público pode e deve ser investigado em caso de denúncia ou representação e isto não interfere em nada na independência decisória da Agência Reguladora. O que interfere em tal independência é a captura, a incompetência de reguladores e a corrupção dentre outras mazelas da regulação.

Quanto à avaliação e manifestação da CSR acerca de cada Análise de Impacto Regulatório para toda Resolução de cunho regulatório, a lei goiana sobre o assunto é bem mais leve e suave que a atribuição idêntica que tem o **OIRA**, norte-americano, que em certas circunstâncias pode **rejeitar a AIR** das Agências Reguladoras, ao contrário da CSR goiana que **pode, apenas, manifestar sua opinião** sobre a AIR referente à Resolução de cunho regulatório, com a AGR em sua total independência decisória, aceitando-a ou não, sem qualquer consequência para ela.

O discurso contrário à supervisão da regulação existente em algumas Agências Reguladoras brasileiras é aquele de que sua independência decisória seria afetada. No caso da CSR goiana, tal discurso não tem qualquer significado sério e responsável uma vez que a própria lei que criou esta comissão estabeleceu, cristalina e explicitamente, que um dos seus objetivos é justamente o de zelar pela **independência decisória** da AGR. Para deixar claro tal mandamento legal é relevante reproduzi-lo na sua íntegra. Assim, o art. 4º da Lei Estadual nº 17.268, de 04 de fevereiro de 2011, tem a seguinte redação:

Art. 4º. O Estado de Goiás, de forma a cumprir o disposto no § 5º do art. 136 da Constituição Estadual, através da Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento, e por meio de sua **Comissão de Supervisão da Regulação zelará no sentido de que o exercício da função de regulação, controle e fiscalização pela AGR atenda aos seguintes princípios:**

I – **independência decisória;**

II – transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões. (GOIÁS, 2011, grifos nossos)

Observa-se claramente que a CSR, se em algum dos seus atos contrariar a **independência decisória da AGR**, tal ato não tem nenhum valor legal, sendo nulo de pleno direito, devendo ser questionado no Poder Judiciário, inclusive pelo Ministério Público, para o qual questionar sua independência como guardião da lei seria pura leviandade.

Acredito ser relevante, a título de informação, reproduzir o § 5º do art. 136 da Constituição do Estado de Goiás, na medida em que é útil para mostrar o avançado entendimento acerca da importância da regulação que tem o povo goiano, inclusive com a criação de sua Comissão de Supervisão da Regulação, pioneira no Brasil:

Art. 136. Como agente e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e plane-

jamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o privado.

[...]

**§ 5º Como agente regulador, o Estado manterá agência reguladora dos serviços públicos estaduais delegados a terceiros, bem como do uso ou exploração de bens e direitos pertencentes ou concedidos ao Estado.** (GOIÁS, 2010, grifo nosso)

Finalmente, informo que a CSR foi regulamentada através do Decreto nº 7.564, de 08 de março de 2012, e está, atualmente, em processo de implantação.

Para aqueles que se interessarem em conhecer o inteiro teor da Lei nº 13.569/199, da Lei nº 17.268/2011 e do Decreto nº 7.564/2012, basta acessar o *site*<sup>2</sup> da Secretaria de Estado da Casa Civil.

## REFERÊNCIAS

GOIÁS. Assembleia Legislativa. **Constituição do Estado de Goiás**. Goiânia: Ed. Assembleia, 2010. Disponível em: <[http://www.assembleia.go.gov.br/arquivos/legislacao/constituicao\\_de\\_goiias.pdf](http://www.assembleia.go.gov.br/arquivos/legislacao/constituicao_de_goiias.pdf)> Acesso em: 20 set. 2012.

GOIÁS. **Lei nº 17.268**, de 04 de fevereiro de 2011. Modifica a Lei nº 13.569, de 27 de dezembro de 1999, que dispõe sobre a Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos, cria a Comissão de Supervisão da Regulação e dá outras providências. Goiânia: 2011. Disponível em: <[http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis\\_ordinarias/2011/lei\\_17268.htm](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2011/lei_17268.htm)> Acesso em: 20 set. 2012.

PROENÇA, Jadir Dias. **Supervisão Regulatória e Articulação com as Políticas Públicas**: as experiências latino-americanas. 2009. A ser publicado nos Anais do XIV Congresso Internacional do centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD.

<sup>2</sup> <[www.gabinetecivil.goias.gov.br](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br)>

RIBEIRO, Wladimir Antônio. **Proposta para a Criação de uma Unidade de Supervisão da Regulação**. Brasília: Semear Editora Gráfica, 2010.

# AS RELAÇÕES ENTRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS, O DIREITO REGULATÓRIO E A LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Maria Augusta Feldman<sup>1</sup>

## 1 AS RELAÇÕES ENTRE O DIREITO REGULATÓRIO E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Quando da implantação, no Brasil, da atividade regulatória, não havia ainda a clareza sobre o dever e a própria importância da aplicação dos Direitos Fundamentais nos serviços públicos essenciais. Não foi prevista na legislação infraconstitucional e nem na prática do Direito Regulatório, a perspectiva de se direcionar ou observar a garantia dos Direitos Fundamentais e nem indicados **os necessários instrumentos para sua efetivação**, por ser a regulação, então compreendida como uma atividade de *serviço do mercado*, instituída para atuar como instrumento garantidor dos contratos e assegurar o desenvolvimento.

Tendo sido as normas para uma regulação independente implementadas no Brasil, já sob a égide da Constituição Federal de 1988, deveriam os reguladores, ao exercer suas competências regulatórias, observar a exigência de garantia dos direitos fundamentais, assim como a função social do Contrato, assumindo assim a função promocional, dada pelo texto constitucional.

---

<sup>1</sup> Advogada, Ex-Presidente do Conselho Superior da AGERGS (2001-2003, 2003-2005), Presidente da Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR) (2002-2004, 2004-2005), Diretora da Associação Entes Reguladores de Água e Saneamento das Américas (ADERASA) (2002-2005), Prêmio ABAR 2007, Destaque 10 anos de Regulação 2008, Distinção concedida pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ) e ABAR.

O Princípio da Função Social parte da concepção de que a análise do contrato não pode estar restrita ao prisma formal ou a seus efeitos e nem ao seu aspecto meramente econômico. Portanto, os contratos de concessão firmados, contendo ou não cláusula, prevendo a função social do contrato, devem cumprir essa exigência, porque Princípio Constitucional, fulcro artigo 3º, I, da Constituição Federal e Art. 421 Código Civil, assim como assegurar os Direitos Fundamentais, enquanto norma também constitucionalizada.

Entretanto, o controle técnico e os direitos da Cidadania, que deveriam ser periodicamente fiscalizados, têm sido exercitados somente através de parâmetros essencialmente técnicos, por critérios de apreciação ou discricionariedade técnica, sem atender aos critérios de discricionariedade efetiva e sem qualquer vinculação aos princípios da Proporcionalidade e Razoabilidade<sup>2</sup>.

Necessário destacar que a atividade regulatória vai muito além da fiscalização ou da **regulação do mercado**<sup>3</sup>. É mais ampla que a função regulamentar, consiste em estabelecer regras e equilibrar o exercício de uma atividade, através de normas gerais mesmo que de abrangência setorial. É através de seu concurso que se torna possível delegar a exploração dos serviços públicos e de outras atividades de grande interesse ao setor privado, devem, portanto, os reguladores, submissão aos Direitos Fundamentais.

## 2 AS AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO, SUAS COMPETÊNCIAS E O RESPEITO AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

As Agências Reguladoras têm como compromissos: a) garantir

<sup>2</sup> Freitas cita Diógenes Gasparini e a importância de sua afirmativa quando diz: “A discricionariedade desvinculada seria uma afrontosa arbitrariedade (formal ou substancial), geradora de lesão a direitos.” Segue ainda Freitas: “Note-se: o que se preconiza é tão só emprestar o alcance devido ao controle governado por princípios. Sem frouxidão, tampouco vinculação excessiva.”

<sup>3</sup> Regulação de mercado, não significa somente a regulação de mercados financeiros. A regulação é exercida em diferentes tipos de mercados, tão variados que abrangem também o mercado das utilidades, como exemplo, o gás, a eletricidade, as telecomunicações, a saúde e outros menos conhecidos como o dos resíduos.

que o usuário se beneficie com um *serviço público adequado*<sup>4</sup>, de qualidade e com tarifas justas, b) que a remuneração das concessionárias seja adequada à sua condição de prestadoras de serviços públicos. O Estado, portanto, através dessas ações, deve e pode promover o bem-estar social, assegurando a garantia dos direitos do cidadão.

As Agências Reguladoras apenas programam as políticas públicas, já que a competência de sua formulação é do Executivo e Legislativo, o que não significa que estão os reguladores desobrigados de submeter-se à Carta Magna, com destaque aos princípios fundamentais.

A Regulação busca equilibrar as relações entre o poder público e o agente privado, objetiva conjugar as vantagens da capacidade empresarial privada com a realização de fins de interesse público, para garantir a prestação dos serviços adequados. Como exercida por órgão público, com fim específico de garantir que os serviços públicos concedidos sejam prestados com eficiência, qualidade, atualidade e continuidade, está sujeita a todas as regras do Direito Administrativo, submetida, portanto, aos princípios que regram a administração pública.

Ainda que economicamente inviável, a prestação dos serviços<sup>5</sup> públicos deve ser oferecida a todas as comunidades e a todas as pessoas, em todos os locais, em respeito ao Princípio Constitucional da universalidade dos serviços públicos.

As Agências Reguladoras têm como função exigir das empresas concessionárias que expandam seus serviços, de modo a atender a esse princípio e por consequência aos princípios da dignidade da pessoa humana. Os serviços de infraestrutura, como luz, água, transporte, telefone, integram o rol de direitos garantidores de dignidade de um número cada vez maior de pessoas de nossa população.

**Sobre a dignidade humana e o consenso necessário sobre um con-**

<sup>4</sup> Entenda-se como *Serviço adequado* o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas, claramente definido no artigo 6º da Lei 8.987/95.

<sup>5</sup> Pronunciamento de Maria Augusta Feldman como Presidente da ABAR em Audiência Pública, na Comissão Especial da Câmara de Deputados sobre o PL 3337/04, que dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras. Disponível em: <[www.abar.org.br/legba/bancoDeMidia/arquivos/PL%203337-2004%20-%20Atuação%20da%20ABAR..doc](http://www.abar.org.br/legba/bancoDeMidia/arquivos/PL%203337-2004%20-%20Atuação%20da%20ABAR..doc)> Acesso em: 09 set. 2012.

teúdo mínimo que assegure a dignidade humana, Ana Paula Barcellos assim se manifesta:

Se a sociedade não for capaz de reconhecer a partir de que ponto as pessoas se encontram em uma situação indigna, isto é, se não houver consenso a respeito do conteúdo mínimo da dignidade, estar-se-á diante de uma crise ética e moral de tais proporções que o princípio da dignidade da pessoa humana terá se transformado em uma fórmula totalmente vazia, um signo sem significado correspondente. (BARCELLOS, 2008, p. 229)

Os direitos fundamentais são concebidos como princípios supremos do ordenamento jurídico, afirma Ernest-Wolfgane Bockenforde, atuando de forma imperativa na relação do indivíduo com o poder público. Mas, que “[...] afetam, também, a relação recíproca dos atores jurídicos particulares [...]” (BOCKENFORDE, 1993, p. 95, tradução minha) limitando sua autonomia privada, regendo-se, então, “[...] como normas de defesa da liberdade e, ao mesmo tempo, como mandados de atualização e deveres de proteção para o Estado [...]” (BOCKENFORDE, 1993, p. 95, tradução minha).

Na mesma linha de raciocínio, Eros Grau afirma que as normas definidoras de direito e garantias fundamentais devem ter aplicação imediata, “[...] devendo também ser imediatamente cumpridas pelos particulares, independentemente da produção de qualquer ato legislativo ou administrativo [...]” (GRAU, 2010, p. 322). Em sendo obrigatória sua aplicação pelos particulares, com muito mais força devem ser garantidas pelo Estado, que deve exigir sua pronta aplicação, independentemente de qualquer ato, seja administrativo ou legislativo. Torná-las efetivas a partir de sua juridicização é outro compromisso.

Ao retomar a sequência argumentativa de Sarlet, que reforça a posição de que é preciso levar com seriedade a aplicabilidade e a exigência do cumprimento dos Direitos fundamentais, para não correr o risco de torná-los iguais a todas as demais normas constitucionais.

[...] a norma contida no art. 5º, § 1º, da CF, impõe aos órgãos estatais a tarefa de maximizar a eficácia dos direitos fundamentais. Além disso, há que dar razão aos que ressaltam o caráter dirigente desta norma, no sentido de que esta, além do objetivo de ‘assegurar a força vinculante dos direitos e garantias de cunho fundamental, tem por finalidade tornar tais direitos prerrogativas diretamente aplicáveis pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, [...] investe os poderes públicos na atribuição constitucional de promover as condições para que os direitos e garantias fundamentais sejam reais e efetivos’. (SARLET, 2001)

Leciona Eros Roberto Grau que

[...] é possível afirmar que as normas definidoras de direito e garantias fundamentais devem ter aplicação imediata, ‘devendo também ser imediatamente cumpridas pelos particulares, independentemente da produção de qualquer ato legislativo ou administrativo’. Em sendo obrigatória sua aplicação pelos particulares, com muito mais força deve ser garantida pelo Estado, que deve exigir sua pronta aplicação, independentemente de qualquer ato, seja ele administrativo ou legislativo. Torná-las efetiva a partir de sua juridicização é outro compromisso. (GRAU, 2010, p. 322)

**Dada a relevância** do tema, importante referir Ingo Sarlet:

[...] em todas as situações em que o argumento da reserva de competência do Legislativo (assim como o da separação dos poderes e demais objeções aos direitos sociais na condição de direitos subjetivos a prestações) esbarrar no valor maior da vida e da dignidade da pessoa humana, ou nas hipóteses em que, da análise dos bens constitucionais colidentes (fundamentais, ou não) resultarem a prevalência do direito social prestacional, poder-se-á sustentar, na esteira de Alexy e Canotilho, que, na esfera de um padrão mínimo existencial, haverá como reconhecer um direito subjetivo definitivo a prestações, admitindo-se, onde tal mínimo é ultrapassado, tão somente um direito subjetivo *prima facie*, já que – nesta seara – não há como resolver a problemática em termos de um tudo ou nada. (SARLET, 2001)

O princípio da dignidade humana, por desempenhar um papel importantíssimo na vida social e econômica, é definido como um princípio **basilar, de fundamental cogência e aplicabilidade** ao Direito. Assim, a dignidade humana<sup>6</sup> estabelece uma estreita relação com os serviços públicos e a atividade econômica, devendo também ser observada pela regulação econômica do Estado.

Tendo a atividade regulatória a função de regular os serviços públicos concedidos, muitos desses serviços de infraestrutura, essenciais, cujo beneficiário é o cidadão, é possível afirmar que os princípios fundamentais, alicerces do Estado Democrático de Direito, obrigatoriamente devem pautar as ações e as normas que regem esses serviços, sem descuidar dos instrumentos que a Lei trouxe como aparato técnico desta concretização. **Visto que, para a consolidação do Estado democrático de Direito, cumprir o princípio da fundamentação é também uma exigência.** O princípio da dignidade da pessoa humana é balizador desses, enquanto estruturante dos demais princípios constitucionais. Como referência as afirmações de Ingo Sarlet:

Registre-se que a dignidade da pessoa humana foi objeto de expressa previsão no texto constitucional vigente mesmo em outros capítulos de nossa Lei Fundamental, seja quando estabeleceram que a ordem econômica tivesse por finalidade assegurar a todos uma existência digna, seja quando, na esfera da ordem social, fundou o planejamento familiar nos princípios da dignidade da pessoa humana. (SARLET, 2007, p. 64)

Os princípios constitucionais, principalmente os de caráter geral, dada a constitucionalização do Direito Administrativo, se espraiam e dominam, impondo-se sobre o sistema jurídico. Nesta direção, Barroso leciona que o Direito contemporâneo tem se apresentado com uma característica marcante, que é a sua constitucionalização, sobre a qual disserta:

<sup>6</sup> A dignidade da pessoa humana é fundamento da República (art. 1º, III, CR), finalidade da Ordem Econômica (caput do art. 170, CR) e princípio fundamental. Está implícita, também, em outras atividades como: na defesa do meio ambiente, na função social da propriedade e na livre concorrência. Apresenta-se na defesa do consumidor, na redução das desigualdades regionais e sociais.

[...] Reconhece-se que o espaço constitucional compreende, não apenas a estruturação do Poder Político e o elenco de direitos e garantias individuais muito mais que isto, a Constituição consagra a supremacia de direitos fundamentais de diversas configurações e os instrumentos destinados à sua efetiva promoção. A Constituição passa a ser compreendida como um projeto de identidade da Nação, em que os cidadãos e o Estado se associam para modificar a realidade e tornar efetivos os valores fundamentais à civilização. (BARROSO, 2012, p. 66)

Através da referência do Prof. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, busca-se na força argumentativa de Umberto Allegretti a afirmação de que o “[...] **Dever do Estado é o serviço dos direitos** [...]” (MOREIRA NETO, 2008, p. 45, grifo meu) e que dos direitos dos cidadãos derivam as tarefas do Estado e a missão da Administração.

A centralização da dignidade humana e da preservação dos direitos fundamentais modificou as relações entre os administradores e os administrados. Os paradigmas tradicionais foram alterados ou superados, a exemplo da “[...] redefinição da ideia da supremacia o *interesse público* sobre o interesse privado [...]” (ARAGÃO, 2009, p. 49, grifo da autora), assim como da “[...] vinculação do administrado à Constituição e não apenas à lei ordinária [...]” (ARAGÃO, 2009, p. 49)<sup>7</sup>.

Na mesma senda e embasado na exposição de Konrad Hesse, Daniel Sarmento assevera que os direitos fundamentais, em sua dimensão objetiva, expressam “[...] os valores mais essenciais de uma comunidade política [...]” (SARMENTO, 2009, p. 120) que se irradiam por todo o ordenamento e atuam em todos os seus limites, como impulso e diretrizes para atuação dos Poderes Públicos. Em sequência, afirma o autor que os direitos fundamentais são os protetores dos bens jurídicos mais valiosos, tendo, pois, o Estado, o dever de impedir que sejam ofendidos, como também de “[...] **promovê-los e salvaguardá-los das ameaças e ofensas provenientes de terceiros** [...]” (SARMENTO, 2009, p. 120, grifo meu). Tarefa esta que é imperativo constitucional. Cabendo

<sup>7</sup> Aqui o autor disserta sobre a superação da estrita vinculação positiva do administrado à lei, em cumprimento a leitura e o cumprimento rígido e convencional do princípio da legalidade.



ao Estado, portanto, promover e proteger os direitos fundamentais do cidadão, como característica de *um autêntico interesse público*.

Ingo Sarlet (2007), citando Clèmerson Clève, diz ser necessária a definição de uma política que busque assegurar a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais. Destaca, ainda, as lições de Pèrez Luño, quando afirma ser a dignidade da pessoa humana constituída não só através da “[...] garantia negativa de que uma pessoa não será objeto de ofensas ou humilhações [...]” (SARLET, 2007, p. 120). Acrescente-se, portanto, o compromisso do Estado em zelar para que não sejam violados ou ignorados estes princípios.

Ao analisar o novo constitucionalismo e o Estado democrático de Direito, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2008) reforça sua tese através dos ensinamentos de Robert Alexy, quando enumera os *novos paradigmas dos direitos fundamentais*, que denomina e identifica juridicamente

[...] por quatro características extremas: Primeiro os direitos fundamentais regulam com hierarquia máxima; Segundo, regulam com máxima força jurídica; Terceiro, regulam objetos relevantes; Quarto regulam com o máximo grau de indeterminação, esta última, porque, nela enfeixando a dinâmica de harmonização das características anteriores, afirma que ‘os direitos fundamentais são o que são, sobretudo através da interpretação’. (MOREIRA NETO, 2008, p. 72)

Partindo dessas lições, torna-se indiscutível a necessidade do respeito total e absoluto dos administradores e administrados, dos economistas, dos políticos, dos reguladores, assim como dos juristas aos princípios fundamentais.

Há um claro entendimento, dada a obrigatoria inter-relação que deve haver entre os princípios constitucionais de que **os direitos fundamentais e a ordem econômica constitucional devem estar próximos, agregando desta forma um caráter mais social aos aspectos econômicos**, ao mesmo tempo em que os direitos fundamentais, através de um leque maior, possam se espraçar, de modo a incidir sobre outra

rede de relações jurídicas, oferecendo um novo significado (ARAÚJO, 2008).

As relações entre os direitos fundamentais e o direito regulatório, não é só condição de legitimação democrática das Agências Reguladoras, é também exigência enquanto princípios, trazendo, também, como ensina Eros Grau:

Os direitos fundamentais compõem um sistema aberto (art.5º, §2º), **as áreas de regulação econômica sendo perfeitamente possível estender seu raio de ação às demais áreas de regulação presentes na Constituição Federal; no caso, à ordem econômica. Essa afetação temática entre a tutela dos direitos fundamentais e a regulação da ordem econômica se verifica pelo fenômeno da incidência dos princípios daqueles sobre o suporte-fático desta, por razão da proximidade dos objetos jurídicos que ambos cumprem proteger.** (GRAU, 2010, p. 197, grifo meu)

Destaca ainda Eros Grau que a aplicação dos direitos fundamentais traz

[...] extraordinárias vantagens a uma regulação da ordem econômica que esteja pautada na concepção de dignidade humana e comprometida com a realização da justiça social, qual seja: a de se dispor livremente do mecanismo de aplicabilidade imediata da proteção aos direitos fundamentais, e demais ferramentas úteis. (GRAU, 2010, p. 198)

Os Direitos Fundamentais, enquanto núcleo essencial do sistema jurídico e fundamento de sua legitimidade vinculam o Poder Público, assim como impõem às instituições privadas a obrigação de respeitá-los. Os órgãos reguladores, enquanto órgãos públicos, responsáveis pela regulação dos serviços públicos concedidos, devem, através de suas normas, de suas decisões determinar aos concessionários, permissionários ou autorizatários agirem de forma a promover políticas que possibilitem a garantia desses direitos e que estabeleçam com a sociedade uma maior



consideração com os serviços públicos ou mesmo com a atividade econômica que esteja sendo explorada, direta ou indiretamente.

A Constituição Federal, através de seu artigo 170, ao dispor sobre a ordem econômica, diz que a todos é assegurado o livre exercício de qualquer atividade econômica, sem necessidade de autorização dos órgãos públicos, exceto nos casos que a Lei prevê. Sobre a ordem econômica, ensina ser ela fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, respeitando os ditames da justiça social, tendo como objetivo o fim precípua de garantir a todos uma existência digna<sup>8</sup>.

### 3 AS QUESTÕES REGULATÓRIAS, OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E AS DECISÕES JUDICIAIS

Muitos são os casos e grande a diversidade em que o usuário não alcançando, nos limites das discussões da regulação, a satisfação de suas ações, avança em busca do Poder Judiciário.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, através da 2ª Câmara, Agravo 70018098004, decidiu por impedir o corte de energia elétrica de um devedor que, por sofrer de paralisia cerebral, precisava de equipamento ligado à rede elétrica. O desembargador ao proferir sua decisão, assim se manifestou: “Em face do princípio da dignidade da pessoa humana, [...] o serviço, se for o caso, deve ser prestado aos pobres, humildes e doentes independentemente de pagamento.” (RIO GRANDE DO SUL, 2006)

Com relação ao direito à vida, corte de energia elétrica por inadimplência não pode prejudicar paciente em estado terminal:

<sup>8</sup>Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I – soberania nacional; II – propriedade privada; III – função social da propriedade; IV – livre concorrência; V – busca do pleno emprego; VI – defesa do meio ambiente; VII – redução das desigualdades regionais e sociais; VIII – busca do pleno emprego; IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras que tenham sede e administração no País” (BRASIL, 1988).

- trata da ordem econômica no sentido genérico, englobando, portanto, tanto atividades econômicas propriamente ditas, quanto os serviços públicos.

- a expressão justiça social, já de forma implícita, aponta para a busca do bem comum.

AMS 2006.72.08.003136-2/SC. Relatora: Juíza Federal Vânia Hack de Almeida

Direito à vida. Portador. Doença grave. Necessidade. Utilização. Equipamento. Residência. Suspensão. Fornecimento. Energia elétrica. Decorrência. Inadimplemento. Impossibilidade. Garantia constitucional. Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Observância. (BRASIL, 2007, p. 19)

Através de mandato de segurança, foi discutida a possibilidade de interrupção no fornecimento de energia elétrica na residência de pessoa em estado terminal, portadora de tuberculose, que necessitava, para sobreviver, de aparelho ligado 24 horas por dia. Considerada a situação financeira desfavorável da família, que enfrentava dificuldades para resolver seus débitos com a companhia de energia.

Foi concedido mandado de segurança, determinando às Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. (CELESC) não interromper o fornecimento de energia elétrica. A empresa apelou, sob o argumento de que houve prévio aviso sobre a suspensão do fornecimento e que o consumidor confessou a existência da dívida, assim como os demais contribuintes não podem assumir a conta dos maus pagadores.

A juíza federal Vânia Hack de Almeida<sup>9</sup>, em seu voto, ao manter a sentença, assim se pronunciou: “Tendo em conta que a diretriz básica do ordenamento constitucional é a dignidade da pessoa humana, a suspensão pretendida alijaria a parte de seu direito à vida e à saúde.” Tribunal do Distrito Federal - (Apelação 2001011048060-3).

Outro caso de destaque é o de um consumidor de Brasília que, **mesmo inadimplente em sua conta de luz**, comprovou que a sua mulher, devido à enfermidade respiratória, precisava de equipamento ligado à rede elétrica, de forma ininterrupta, e que, caso o aparelho fosse desligado, isto poderia lhe ocasionar a morte, também conseguiu impedir o corte da energia em sua residência. O Tribunal do Distrito Federal, assim se expressou:

“[...] é impossível fechar os olhos para a situação [...] quando está em jogo uma vida humana”. Lembrando ainda o Tribunal que “[...] cabe

<sup>9</sup> Relatora do processo nº 72.08.003136-2/SC.

à empresa de luz cobrar o débito na Justiça, em lugar de pôr uma vida em risco [...]”

Dentre as questões jurídicas que vêm sendo discutidas, tanto em sede estadual como o próprio Superior Tribunal de Justiça, é a possibilidade de corte, nos casos de inadimplemento, de serviço essencial. A grande pergunta é se o serviço público essencial, por de falta de pagamento da conta mensal, pode ser interrompido pela concessionária, mediante corte? Dois posicionamentos básicos emolduram o tema, serviço de energia elétrica:

- O primeiro relaciona com a existência de relação de consumo, valendo-se da Lei nº 8.078/90, art. 22, que rege os serviços públicos essenciais (água, luz, gás, entre outros) dizendo que devem ser eficientes e contínuos, portanto, não pode cessar o seu fornecimento. Já o art. 42, prevê que, no caso de cobrança de dívidas, o consumidor não pode sofrer coação ou serem expostas ao ridículo, situações que se acumulam quando o serviço é interrompido pelo inadimplemento. Cabe ainda citar o art. 5º, XXXII, e art. 170, V da Constituição Federal.

- A segunda posição, valendo-se do art. 5º, XXII e XXII, CF/88, que fundamenta a proteção da propriedade e de sua função social, assim como do art.170 que, para assegurar a manutenção da ordem econômica, permite, por falta de pagamento, o corte do serviço de energia elétrica, com base no art. 17 da Lei nº 9.427/96:

A suspensão, por falta de pagamento, do fornecimento de energia elétrica a consumidor que presta serviço público ou essencial à população e cuja atividade sofra prejuízo será comunicada com antecedência de quinze dias ao Poder Público local ou ao Poder Público Estadual. §1º. O Poder Público que receber a comunicação adotará as providências administrativas para preservar a população dos efeitos da suspensão do fornecimento de energia elétrica, inclusive dando publicidade à contingência, sem prejuízo das ações de responsabilização pela falta de pagamento que motivou a medida. (BRASIL, 1996)

Dentre os fundamentos que são sistematicamente apresentados pela jurisprudência, como pode ser observado nas decisões apresentadas, destaque-se o art. 1º, III, da Constituição Federal, ao reconhecer a dignidade da pessoa humana como cláusula pétrea e um dos fundamentos da República Brasileira.

Portanto, seguindo o conceito de serviço público e observando a responsabilidade do Estado com sua prestação, a empresa concessionária não tem, efetivamente, o **dever de prestar o serviço graciosamente, mas, não poderá interromper um serviço público essencial** podendo valer-se de outros meios, através da justiça para cobrar o valor devido.

Da mesma forma é também aplicada a ilegalidade no corte de energia quando se trata de pessoas que, embora não necessitem utilizar aparelho ligado à rede elétrica, apresentam e comprovam encontrar-se em situação de miserabilidade. Conforme dispõe a EMENTA a seguir:

**ENERGIA ELÉTRICA – ILICITUDE NO CORTE EM RELAÇÃO À SITUAÇÃO DE MISERABILIDADE. Resp nº 647853 - STJ**  
**EMENTA** PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. CORTE DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. INADIMPLÊNCIA DO CONSUMIDOR. LEGALIDADE.

1. A 1ª Seção, no julgamento do RESP nº 363.943/MG, assentou o entendimento de que é lícito à concessionária interromper o fornecimento de energia elétrica, se, após aviso prévio, o consumidor de energia elétrica permanecer inadimplente no pagamento da respectiva conta (Lei 8.987/95, art. 6º, § 3º, II).

[...]

3. **Não obstante, ressalvo o entendimento de que o corte do fornecimento de serviços essenciais - água e energia elétrica - como forma de compelir o usuário ao pagamento de tarifa ou multa, extrapola os limites da legalidade e afronta a cláusula pétrea de respeito à dignidade humana, porquanto o cidadão se utiliza dos serviços públicos posto essenciais para a sua vida, curvo-me ao posicionamento majoritário da Seção.**

4. Hodiernamente, inviabiliza-se a aplicação da legislação infraconstitucional impermeável aos princípios constitucionais, dentre os quais sobressai o da dignidade da pessoa humana, que é um dos fundamentos da República, por isso que inaugura o texto constitucional, que revela o nosso ideário como nação.

[...]

**9. Esses fatos conduzem a conclusão contrária à possibilidade de corte do fornecimento de serviços essenciais de pessoa física em situação de miserabilidade, em contrapartida ao corte de pessoa jurídica portentosa, que pode pagar e protela a prestação da sua obrigação, aproveitando-se dos meios judiciais cabíveis.**

10. Recurso especial provido, ante a função uniformizadora desta Corte. Data da decisão: 28/09/2004. (BRASIL, 2004)

Além da fundamentação contrária ao corte de luz com base no fornecimento de serviços essenciais de pessoa física em situação de miserabilidade, é também utilizado como fundamento para negar o corte de energia a inadmissibilidade de cobrança de elevado montante, à luz das disposições do art. 22 e do art. 42 do Código de Defesa do Consumidor (CPC), tendo em vista dispor a Concessionária de outros remédios no ordenamento jurídico para haver o seu crédito, sem prejudicar o uso de serviço de natureza essencial.

O fornecimento de energia elétrica é serviço essencial. Sua suspensão se constitui em ato abusivo e, segundo a larga jurisprudência, contrário às disposições do Código de Defesa do Consumidor, visto que, face o adimplemento de contraprestação pecuniária ao fornecimento de energia, não pode, a Concessionária efetuar o corte desta. Pois este meio de pressão revela-se providência excessiva e flagrantemente contra as regras de proteção ao consumidor, visto existirem outros meios para obter o crédito reclamado.

Sobre este propósito:

Ademais, em tema de serviços públicos, a regra e o princípio geral de direito é a sua continuidade e jamais a sua interrupção<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Se trata de serviço público essencial por isso que não pode ser interrompido. Nesse sentido, aliás, é o disposto no art. 241 da CF/88, na redação da Emenda nº 19/98 (BRASIL, 1998).

[...]

O fato de o serviço ser concedido – o que é uma faculdade do Poder Público – não torna o serviço facultativo e nem estabelece faculdade de interrupção ou de fornecimento. A concessão é faculdade (CF, art. 175 e art. 21, XII, 'b'), mas o fornecimento é dever e obrigação constitucional. O concessionário pode até cobrar do poder concedente o valor do serviço que não foi pago, mas não tem a faculdade de interromper o fornecimento<sup>11</sup>. (RIO GRANDE DO SUL, 2002a)

O STJ sintetiza orientação de inúmeros julgados sobre o tema:

1. A energia é, na atualidade, um bem essencial à população, tende serviço público indispensável subordinado ao princípio da continuidade de sua prestação, pelo que se torna impossível a sua interrupção.

[...]

6. O direito do cidadão de se utilizar dos serviços públicos essenciais para a sua vida em sociedade deve ser interpretado com vistas a beneficiar a quem deles se utiliza. (RIO GRANDE DO SUL, 2002b)

No âmbito das atividades econômicas e dos serviços públicos, no que diz respeito à atividade regulatória do Estado, deve o Estado sempre levar em consideração a dignidade humana, como principal valor a ser preservado, sendo esta, portanto, obrigatoriamente a posição dos reguladores.

## 4 CONCLUSÃO

A atuação das Agências Reguladoras, por força Constitucional, deve estar pautada no compromisso com a preservação da dignidade da pessoa humana, princípio que tem na sua essencialidade garantir as condições materiais para subsistência dos indivíduos e com a preservação da autonomia de sua vontade. Devendo ainda, através dos processos de

<sup>11</sup> Posicionamento do Desembargador Adão Sérgio do Nascimento Cassiano, Relator do AI nº 70003761640, julgado à unanimidade na 1ª Câmara Especial Cível, TJ/RS em 24/04/2002.

regulação que elas coordenam, assegurar um mínimo de dignidade aos indivíduos.

Cabe ainda às Agências Reguladoras, na condição de guardiãs dos serviços públicos concedidos, ter como compromisso, dentro da ação regulatória, preservar a dignidade da pessoa humana, na medida em que cada cidadão enquanto ator econômico tem direta relação com o desenvolvimento social de nossa sociedade.

A atividade regulatória deve servir como uma resposta às exigências sociais, respeitando sim os parâmetros técnicos, mas buscando garantir a aplicabilidade dos direitos fundamentais, como a dimensão de eficácia dos direitos humanos, para isto é necessário ter a clara compreensão da importância do usuário do serviço público, através do reconhecimento social e jurídico do cidadão, enquanto objeto e finalidade da prestação dos serviços públicos concedidos.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O Serviço Público e as Suas Crises. In: ARAGÃO, Alexandre Santos; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). **Direito Administrativo e seus Novos Paradigmas**. Belo Horizonte: Forum, 2009. P. 421-440.

ARAÚJO, Frederico Oliveira de Araújo. Regras Constitucionais Conferem Caráter Social à Ordem Econômica. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 8 jul. 2004. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2004-jul-08/constituicao\\_confere\\_carater\\_social\\_ordem\\_economica](http://www.conjur.com.br/2004-jul-08/constituicao_confere_carater_social_ordem_economica)> Acesso em: 19 ago. 2009.

BARCELLOS, Ana Paula. **A Eficácia dos Princípios Constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. A Constitucionalização do Direito e Suas

Repercussões no Âmbito Administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos; Floriano de Azevedo M. Neto (Coord.). **Direito Administrativo e seus Novos Paradigmas**. Belo Horizonte: Forum, 2009. P. 31-63.

BOCKENFORDE, Ernst-Wolfgang. **Escritos sobre derechos fundamentales**. Tradução por Juan Luis Requejo Pagés e Ignacio Villaverde Menéndez. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1993.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 12 set. 2012.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 19**, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre os princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/30/1998/19.htm>> Acesso em: 12 set. 2012.

BRASIL. **Lei n. 9.427**, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Brasília, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9427cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9427cons.htm)> Acesso em: 10 set. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Resp. n. 647853 – STJ. Energia elétrica – Ilicitude no corte em relação à situação de miserabilidade. Brasília, 2004. In: RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público. **Jurisprudência**. Porto Alegre, [2004?]. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/consumidor/jurisprudencia/id2855.htm?impressao=1>> Acesso em: 20 out. 2012

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). Apelação de Mandado de Segurança n. 2006.72.08.003136-2/SC. Apelante: Centrais Elétricas de Santa Catarina S/A (CELESC). Apelado: Elisiane Borges de Proêncio. Relatora: Vânia Hack de Almeida. **Boletim Jurídico**, Porto Alegre, n.

67, p. 19, maio 2007. Disponível em: <[http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/rom\\_Bol67.pdf](http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/rom_Bol67.pdf)> Acesso em: 04 maio 2007.

GRAU, Eros. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. rev. e atual. Cidade: Malheiros, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro Paradigmas do Direito Administrativo Pós Moderno**. Belo Horizonte: Forum, 2008.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento n. 70018098004**. Relator: Adão Sérgio de Nascimento Cassiano. [Porto Alegre], 20 dez. 2006. Disponível em: <[http://www3.tjrs.jus.br/versao\\_impressao/imprimirjurisprudencia.php](http://www3.tjrs.jus.br/versao_impressao/imprimirjurisprudencia.php)>

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento n. 70003761640**. Relator: Relator: Adão Sérgio de Nascimento Cassiano. [Porto Alegre], 24 abr. 2002a.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 442814 RS 2002/0072709-2**. Relator: Min. José Delgado. [Porto Alegre], 02 nov. 2002b.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **O Direito Público em Tempos de Crise: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, n. 1, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 13 de maio 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARMENTO, Daniel. Supremacia do Interesse Público?: as colisões entre direitos fundamentais e interesses da coletividade. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). **Direito Administrativo e seus Novos Paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. P. 97-143.



## AGERGS: MODERNIDADE INCOMPREENDIDA E BOICOTADA

Dagoberto Lima Godoy<sup>1</sup>

As disputas ideológicas é coisa dos políticos e dos intelectuais que gostam das teorias. O cidadão comum, o homem do povo, está mais interessado na realidade do seu dia a dia e busca, na prática, meios concretos para melhorar sua qualidade de vida. Por isso, o avanço do liberalismo (ou neoliberalismo), que ocorreu em todo o mundo após a Queda do Muro de Berlim, deve ser menos creditado aos ideólogos liberais e mais ser compreendido como resultado da percepção popular de que é a livre iniciativa e a economia de mercado que se têm mostrado mais eficientes na promoção do crescimento econômico, da geração de emprego e renda e da ascensão social. A revolução tecnológica propiciou, através da comunicação ampla e sem fronteiras, a divulgação das experiências universais e a comparação entre os diferentes regimes de governo, quanto aos resultados práticos na vida dos respectivos povos. O cidadão ligado nas telecomunicações globais, independentemente de seu grau de escolarização, está suficientemente esclarecido para não mais suportar, como uma fatalidade, os governantes incompetentes, as burocracias improdutivas e as estatais deficitárias, seja qual for a cor da bandeira ideológica que as quiser encobrir.

Foi pela pressão das crescentes exigências dessa cidadania esclarecida que os governos centralistas, com os orçamentos consumidos por suas inchadas e ineficientes máquinas, foram compelidos a apelar pela privatização de empresas estatais e a delegação de serviços públicos. Em geral, tal tendência pouco teve de ideológica, tanto que foi seguida até por governantes inequivocamente social-democratas, como Tony Blair,

---

<sup>1</sup> Ex-membro do Conselho Superior da AGERGS.

no Reino Unido, ou Schroeder, na Alemanha, e, aqui no Brasil, pelo Governo FHC. Foi por pragmatismo que governos autointitulados “de esquerda” passaram a entregar à iniciativa privada a tarefa de atender os reclamos por serviços públicos prestimosos e eficientes, bem como a responsabilidade pelos vultosos investimentos para tanto necessários.

Entretanto, para que essa forma de *privatização* não resultasse – ou não fosse assim entendida – em um ato de puro liberalismo, impôs-se a criação de organismos eficazes de regulação, capazes de proteger o cidadão-consumidor de quaisquer abusos gananciosos dos agentes privados. Ao mesmo tempo, seguindo a experiência de países como a Inglaterra e os Estados Unidos, onde órgãos dessa natureza já atuavam desde o século XIX, firmou-se o conceito de que a regulação deveria também impedir os desmandos do poder público concedente. Configurou-se, desde então, a existência de três polos nas relações envolvidas no serviço concedido, cujos interesses deveriam ser mediados pelo órgão regulador: o estado, como poder concedente; a empresa concessionária; e o público usuário.

Foi neste contexto que, a partir da última década do século passado, o nosso governo federal passou a criar uma vasta série de Agências setoriais de regulação<sup>2</sup>, dotadas de autonomia e especialização, com a natureza jurídica de autarquias com regime especial. Seus dirigentes receberam mandatos, de forma a poderem atuar com independência, priorizando a eficiência e a qualidade e assegurando a modicidade dos preços e a sustentação econômico-financeira da prestação dos serviços públicos aos seus cuidados. No âmbito dos estados, o Rio Grande do Sul foi o primeiro a instituir o seu órgão regulador, a Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), preferindo fazê-lo com atribuições multissetoriais.

O que se pretende destacar neste artigo, a partir do contexto acima resumido, é a essencialidade da preservação das prerrogativas das autarquias, em geral, a saber: autonomia administrativa, financeira e patrimonial na gestão de recursos humanos e nas decisões técnicas; e a

<sup>2</sup> ANATEL, ANP, ANVISA, ANS, ANA, ANTT, ANTAQ, ANCINE. Além destas, sem a denominação de agência, a CVM. Ainda outras: AEB e ADENE, denominadas agências, mas não constituídas como autarquias especiais; ABIN, criada como unidade da Administração direta; e CVM, autarquia que não tem a denominação de agência. Mais detalhes em GROTTI, 2006. DINORÁ.

ausência de subordinação hierárquica a órgão governamental. Quer-se também frisar que não menos indispensável é a característica peculiar, que diferencia as Agências Reguladoras das demais autarquias, no Brasil, qual seja a investidura e fixidez do mandato dos seus dirigentes, tal como estatuiu o artigo 7º da Lei nº 10.931/97, que criou a AGERGS. À época, exercendo a presidência da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS), emprestei forte apoio à iniciativa do Governo do Estado, certo de que o novo organismo cumpriria um papel-chave na modernização da administração pública gaúcha. Logo depois, foi com entusiasmo pela missão que assumi um lugar no Conselho Superior da Agência, indicado, segundo a lei, pelos concessionários de então.

O início da gestão do primeiro Conselho foi auspicioso, dada a competência dos seus demais membros e o clima de entendimento e visão do bem-comum que orientou os trabalhos de instalação. Entretanto, a subsequente transição no poder governamental trouxe fatos inesperados e lamentáveis. O governo empossado em 1999 demonstrou, com abundância de discursos, atos e gestos, não concordar com a concepção contemporânea de administração, preferindo aferrar-se ao modelo centralizador e estatizante já derrogado, com raríssimas exceções, no restante do mundo. E passou a boicotar a Agência por todas as formas ao seu alcance, começando por recusar-se a nomear os funcionários já aprovados em concurso público, indispensáveis para a adequada estruturação do órgão e o seu funcionamento pleno, obrigando o Conselho Superior a manter a operação da Agência com funcionários provisórios, nomeados em cargos em comissão, uns poucos técnicos de grau médio, nomeados ainda pelo Governo anterior, e alguns estagiários.

Enfim, para não alongar demasiadamente este texto, basta citar a emblemática interposição da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 1949-0), com que o Governo Olívio contestou a validade dos artigos 7º e 8º da citada lei de criação da Agência. A argumentação utilizada nessa ação é um eloquente atestado de ignorância da moderna concepção de regulação de serviços públicos, pois nela se lê que a AGERGS teria



*função planejadora* e estaria “[...] inscrita no âmbito do Executivo, devendo obediência ao Chefe do Poder Executivo [...]”.

A pretensão castradora do Governo foi derrotada por uma decisão do Supremo Tribunal Federal, que repercutiu em todo o âmbito regulatório nacional. Não obstante, a sanha autoritária tornou a se expressar em uma nova ADIn (Nº 2095-0), desta vez questionando a competência da AGERGS para atuar nos serviços de saneamento concedidos, depois que a Agência se recusou a homologar um reajuste de tarifas imposto pela Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN). A nova derrota no Supremo Tribunal Federal (STF), entretanto, não foi suficiente para convencer aquele Governo da necessidade de acatar as decisões do órgão regulador.

Por fim, sem abandonar a busca da síntese, é imprescindível registrar o caso, não menos emblemático, que envolveu o imbróglio originado ao final de 1998, quando o findante Governo Brito não concedeu o primeiro reajuste tarifário previsto nos contratos do Programa Estadual de Concessões Rodoviárias (PECR). Depois de uma série de atos unilaterais do Governo Olívio – tomados sem qualquer consulta à AGERGS –, que incluíram a redução das tarifas de pedágio e a não concessão do seu segundo reajuste, previsto contratualmente para ocorrer em dezembro de 1999, mandados de segurança foram impetrados pelas concessionárias. Em novembro de 2000, entretanto, aconteceu uma nova e devastadora prova de desconsideração da missão delegada à AGERGS. Um acordo foi assinado com as concessionárias, autorizado pelo Legislativo gaúcho (Lei Autorizativa Nº 11.545/2000), que, assim, uniu-se ao Executivo para desmoralizar a função reguladora da Agência. Pois, durante todo o período de disputa judicial e de discussão pública, a AGERGS não foi consultada pelos dois Poderes, não obstante ter examinado o caso detidamente e apresentado alternativas técnicas para uma solução mais adequada para o impasse (em cuja elaboração o autor deste artigo empenhou-se exaustivamente).

Lamentavelmente, esse acordo, mancomunado entre as três partes, além de prolongar as insatisfações manifestadas pelos usuários com

a qualidade e o custo dos serviços concedidos, consagrou o casuísmo e as sucessivas postergações como o método que seguiria acompanhando a (pseudo)regulação do PECR. Obrigada pela lei a acatar a decisão do Poder Concedente, a AGERGS limitou-se a homologar os termos do acordo, até que, no segundo trimestre de 2002, foi solicitada a opinar sobre o pleito de revisão tarifária, então apresentado pelas concessionárias do Programa, sob a alegação das alterações no valor do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) efetuadas pelos Municípios integrantes dos diversos polos rodoviários. Então, foi desperdiçada a oportunidade para uma reafirmação de sua competência regulatória. Pois, em lugar de realizar uma análise completa, a fim de obter a comprovação de eventuais desequilíbrios econômico-financeiros, como mandaria a boa técnica, a AGERGS optou por conceder um reajuste levando em consideração unicamente o impacto das novas alíquotas do ISS, o que resultou em uma revisão precária<sup>3</sup>.

Em que pesem os esforços da Agência para superar o ambiente de incompreensão (para não dizer, de hostilidade) frente à sua missão – resultando em conquistas memoráveis como as já mencionadas, obtidas junto ao STF, e o convênio realizado com a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) –, um novo episódio viria a lhe trazer novo desprestígio. Em janeiro de 2004, o Governo Rigotto, novamente sem qualquer participação da AGERGS no processo, acordou com as concessionárias uma vigência parcelada dos reajustes contratuais que deveriam ser praticados a partir daquele mês, de forma que só a partir de julho do mesmo ano entrassem em vigor integralmente. Novamente restou à Agência a simples homologação do acordado, selando, por assim dizer, a sua sorte e consolidando o papel marginal, que não seria superado ao longo dos anos seguintes.

Dizer mais sobre as vicissitudes do PECR e do caso que é um significativo emblema das frustrações da AGERGS, no decorrer dos seus

<sup>3</sup> Em caso semelhante, o Tribunal de Contas da União (TCU) suspendeu reajuste tarifário concedido pelo DNER, independentemente da apuração do desequilíbrio econômico-financeiro do respectivo contrato de concessão. O TCU argumentou que cobranças acima de uma justa remuneração propiciam perdas irreversíveis para os usuários do sistema; em contrapartida, possíveis perdas decorrentes de cobranças abaixo do preço de equilíbrio podem ser recuperadas ao longo da concessão, por meio de reposições tarifárias posteriores (Processo TCU 015.789/1999-3).

quinze anos de conturbada vida institucional, seria rivalizar, em termos de espaço e detalhamento técnico, com o extenso estudo publicado pela própria Agência, intitulado PECR – Histórico, Evolução e Desequilíbrios Contratuais. Nele concluiu-se ter ficado evidente “[...] a série de problemas enfrentados pelo programa ao longo de sua vigência [...]” (AGERGS, 2009, p. 105) causados “[...] pelas frequentes quebras de contrato promovidas pelos governos [...] em especial nos primeiros anos da concessão [...]” (AGERGS, 2009, p. 105); pelas “[...] constantes intervenções do Poder Judiciário e do Ministério Público [...]” (AGERGS, 2009, p. 106), inclusive determinando o fechamento de praças de pedágio, as quais evidenciariam “[...] a falta de expertise institucional presente no Estado no que se refere à condução de um programa de concessões rodoviárias” (AGERGS, 2009, p. 106) (ao que eu acrescentaria, também, a falta de conhecimento e/ou de aceitação das concessões de serviço público, em geral); a falta de delimitação das competências da Agência e do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER), diferente do que ocorre com os seus homólogos no plano federal, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), cabendo a este exclusivamente o gerenciamento da malha rodoviária mantida sob administração direta da União; e, finalmente, as falhas das concessionárias em atender aos indicadores de qualidade elaborados pela Agência, mesmo que estabelecidos aquém dos padrões largamente utilizados nas demais concessões rodoviárias, no país.

Na qualidade de ex-Conselheiro, tenho prazer em declarar a minha sintonia com as conclusões do referido documento, especialmente quando refere a

“[...] necessidade de uma constante atividade regulatória, realizada de maneira autônoma e independente, diferenciando os papéis de Estado e Governo, face à necessidade conjunta de proteção dos contratos e de manutenção do interesse público, ideais estes materializados quando da constituição da [...] AGERGS.” (AGERGS, 2009, p. 107)

Considero também muito pertinente a avaliação de que a ideologização do debate acabou por influenciar negativamente o entendimento de boa parte da sociedade, o que teria contribuído para a utilização de rotas de fuga e o “[...] acirramento das relações entre usuários e concessionários [...]”<sup>4</sup>.

Seria de esperar que um tal acúmulo de experiências negativas – em que se somam os desgastes políticos e administrativos, a insatisfação dos usuários e um potencial passivo financeiro para o erário (indicado na Tabela 10.7 do citado documento) – fosse suficiente para esclarecer os mandantes dos três Poderes, de forma a permitir que a AGERGS possa desempenhar a função regulatória, cujas qualidades e benefícios acima se destacaram. Encerro este texto com esse desejo e uma esperançosa expectativa, em que pese apontar na direção oposta o episódio em que o atual Governo do Estado tentou impor a sua vontade e impedir a posse de um Membro do Conselho Superior da Agência, cuja indicação já havia sido aprovada pela Assembleia Legislativa, segundo os procedimentos legais. Embora outros fatores de ordem político-partidária pudessem estar implicados no caso, fica difícil não identificar nele mais uma demonstração da dificuldade dos governantes em aceitar a autonomia requerida para o desempenho da função reguladora.

Oxalá, os acontecimentos futuros não me levem a repetir o que afirmei em artigo publicado no jornal ZH, em 26/10/99<sup>5</sup>: se qualquer governador pretender “[...] uma AGERGS dócil e submissa à sua vontade, com conselheiros nomeados e demissíveis ao exclusivo critério de Sua Excelência, melhor será que a Agência seja extinta, porque nada mais terá de democrática e nenhum benefício trará ao povo gaúcho.”

<sup>4</sup> Não obstante, devo fazer um reparo à afirmação de que “[...] a inexperiência em delegarem-se à iniciativa privada os serviços de exploração rodoviária e, ainda, a falta de um conjunto de regras claras e bem definidas para ao setor (risco regulatório) somaram-se ao significativo risco Brasil presente na época das licitações, o que justificou os percentuais de retorno fixados nos contratos [...]” (grifo meu). Isto porque este foi um dos aspectos tratados nas contribuições que apresentei ao Conselho Superior, com vistas a uma desejável revisão contratual (todas, como já dito, desconsideradas pelo governo que firmou o primeiro Termo de Acordo do PECR). Em que pesem as variáveis acima enunciadas, sempre teria sido possível estabelecer uma taxa de Retorno (TIR) variável ao longo prazo de concessão, segundo uma fórmula que adequasse a TIR contratual às previsíveis oscilações das taxas de juros praticadas no mercado financeiro do país.

<sup>5</sup> Cujos trechos iniciais foram usados na introdução deste artigo.

## REFERÊNCIAS

AGERGS. **Programa Estadual de Concessão Rodoviária do RS (PECR)**: histórico, evolução e desequilíbrios contratuais: 1996-2009. [Porto Alegre], 2009. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/site/servicos.php?idServico=4>>.

GROTTI, Dinorá. As Agências Reguladoras. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 6, maio/jul. 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/dinora-grotti/as-agencias-reguladoras>>.

## OS QUINZE ANOS DA AGERGS

Alcides Saldanha<sup>1</sup>

Para viver coletivamente, o ser humano necessita regras prévias para esta convivência! Isto ocorre desde os primeiros tempos da vida coletiva. Claro que a evolução foi constante e as modificações ocorreram sempre no sentido de atender as necessidades Específicas de cada momento histórico!

Ariane Brito Rodrigues Cal (2003, f. 37) leciona: “Nos primórdios tinha-se uma administração pública patrimonialista, a qual evoluiu para uma administração pública burocrática e agora busca-se a chamada administração pública gerencial”. Por aí se pode inferir que após abandonar a administração com caráter patrimonial (era resultado das decisões nada democráticas oriundas da vontade do *príncipe* ou daquele que dominava o governo e o estado; como advento dos ideais democráticos, do direito dos povos e se autodirigem, surge a necessidade de se fixar – de maneira clara – as diferenças entre ESTADO E GOVERNO! Estado é o todo (determinada área de terra com os seus habitantes), é perpetuo, é a soma de todos os que nele vivem, habitam, exercem seus trabalhos, procuram alcançar seus objetivos e de suas famílias! Governo é temporário, fundamentalmente representa a parcela que o elegeu embora seja responsável pelo destino de todos. É fácil concluir que devia existir um responsável pelo governo (chefe do executivo) e um representante e – como árbitro legal – um chefe de estado!

Entre nós infelizmente o chefe de governo é, ao mesmo tempo, chefe de estado. Neste aspecto é difícil o funcionamento desta atualíssima modalidade de serviço público *Agência Reguladora*. As Agências Reguladoras, no exercício correto de suas funções, são claramente órgão de estado e não de governo! Sua autonomia face ao poder executivo é absoluta-

---

<sup>1</sup> Ex-presidente da AGERGS, Ministro dos Transportes e Senador da República.

mente necessária para exercício regulatório entre o particular e o próprio governo que realiza as concessões de serviços de interesse público. Aqui é bom alertar ao leitor sobre uma confusão que alguns, por problemas pseudoideológicos, teimam em fazer entre *concessões* e *privatizações*!

Na privatização o governo vende para particulares bens públicos relativos à exploração de riquezas – ou até de serviços. O governo vende – pelo preço ajustado entre pontes – algo que lhe pertencia e que não considera mais interessante para o desenvolvimento do estado a continuidade no investimento do que esta vendendo. É o caso da Vale do Rio Doce! Concessão é a permissão, mediante um contrato com tempo determinado e com investimentos obrigatórios pelo concedido, de serviço público e dos bens necessários ao referido serviço. Ao fim do contrato tudo volta ao governo, que recusa ou não a referida concessão, ficando com todas as melhorias que o concessionário foi instado a fazer pelo contrato! É o caso de concessão de pedágio, de geração de energia elétrica, telefonia e outros!

Ariane B. Rodrigues Cal (2003) refere-se à reforma do aparelho sugerido pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado dizendo que as concessões, em a criação das Agências Reguladoras, diminuíram as despesas do governo, possibilitando que esta possa investir mais nas áreas mais sensíveis à maioria das populações: segurança, saúde, educação! Na verdade as concessões com a regulação pela Agência não modificam a importância do governo no exercício de suas obrigações! Ao invés de ser o governo que faz, passa a ser o governo que faz fazer! Com isto é maior o número de obras a serviço do cidadão: mais ferrovias, mais estradas, mais vias públicas, mais hospitais, mais escolas!!! A Agência Reguladora, órgão de estado, não de governo, está a serviço do povo! De todo e não apenas de alguns que possam ser beneficiados por serem do grupo que, ocasionalmente, tenha vencido uma eleição. Parabéns AGERGS PELOS QUINZE ANOS DE SERVIÇO.

## REFERÊNCIA

CAL, Arianne Brito Rodrigues. **As Agências Reguladoras no Direito Brasileiro**. [S.l.]: RENOVAR, [2003]. (Biblioteca de Teses)

# AUTONOMIA, TRANSPARÊNCIA E EFICIÊNCIA NA REGULAÇÃO DO SETOR DE ENERGIA ELÉTRICA

José Mário Miranda Abdo <sup>1</sup>

## 1 ASPECTOS RELEVANTES DO SETOR ELÉTRICO EM NÍVEL MUNDIAL E NO BRASIL

A partir da década de 90 o setor elétrico, em especial na América Latina, passou por profundas transformações. Essas transformações ocorreram principalmente em função da incapacidade dos Estados Nacionais investirem com exclusividade em setores estratégicos, como o setor elétrico, que exigem investimentos de longo prazo de maturação, essenciais para o desenvolvimento sustentável dos países. Segundo o Banco Mundial, enquanto a Ásia investe de 4% a 6% do PIB nesse setor, os latino-americanos despendem menos de 2%.

Deu-se, assim, a abertura do setor elétrico à participação do capital privado por meio de concessões outorgadas pelo Poder Concedente dos países com base em suas Constituições, propiciando a retomada dos investimentos necessários à expansão da oferta de energia, seu transporte e sua distribuição ao consumo.

Outro fator que fez aportar os investimentos privados no setor elétrico foi a forte pressão da sociedade pela universalização e maior eficiência na prestação do serviço de energia elétrica.

A necessidade do capital privado, aliada a um setor de interesse pú-

---

<sup>1</sup> Sócio da Abdo, Ellery & Associados – Consultoria em Energia e Regulação, Primeiro Diretor-Geral da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), por dois mandatos consecutivos, e ex-Diretor do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE).

blico, com segmentos caracterizados como monopólios naturais (transmissão e distribuição), contribuiu para que fossem implantados nesses países os denominados entes reguladores autônomos com o objetivo de definir regras e fiscalizar o cumprimento delas pelos prestadores de serviços. No Brasil, esses entes reguladores autônomos foram criados na esfera federal, estadual e municipal. Na esfera federal, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e como exemplo bem sucedido na esfera estadual, a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), a qual foram delegadas algumas das competências da ANEEL por meio de realização de convênio de cooperação.

No contexto acima, o Estado provedor ou produtor de serviços perdeu importância em face do Estado regulador, cuja essência é a institucionalização da moderna regulação, tema a ser abordado ao longo deste artigo.

No entanto, antes de entrar no citado tema, convém ressaltar que a liberalização do setor elétrico sofreu em diversos países algum tipo de descontinuidade. Em muitos deles, as reformas no setor elétrico estão incompletas, movendo-se devagar com considerável resistência ou retrocedendo, apesar do sucesso daquelas realizadas no Reino Unido, nos países nórdicos, Argentina (década de 90), Chile, Texas (EUA) e partes da Austrália, entre outros países e regiões. As sucessivas crises econômicas comprometeram, de algum modo, a crença no mercado fazendo com que o Estado provedor voltasse a ter sua importância.

## 2 PRINCÍPIOS, FUNÇÕES E IMPORTÂNCIA DA REGULAÇÃO

Ainda que se observem descontinuidades no modelo liberalizante do setor elétrico, um aspecto relevante foi introduzido nesse processo – a moderna regulação. Seu papel e sua importância têm inclusive contribuído para identificar onde o Estado deve atuar mais como regulador ou mais como provedor de serviços, em face do atual cenário econômico mundial.

Assim, a moderna regulação não pressupõe substituir a forma de intervenção direta do Estado na ordem econômica. O que é relevante na ação reguladora do Estado é a separação entre os entes operadores estatais e o ente regulador do respectivo setor, criando condições para que operadores estatais e privados concorram entre si, sob as mesmas regras, de forma a oferecer um serviço adequado a usuários e consumidores com qualidade e preços justos.

Nesse sentido, é necessário que o ente regulador estatal dialogue e interaja com os agentes sujeitos à ação reguladora buscando não apenas legitimar a sua atuação, como tornar a regulação mais qualificada, porquanto mais aderente às necessidades e perspectivas da sociedade.

Dessa visão depreende-se a necessidade da atuação estatal reguladora buscando o equilíbrio entre todos os interesses presentes no sistema regulado, em prol do interesse público contextualizado pela sociedade e consignado nas leis.

Portanto, o sucesso da ação reguladora estatal passa a depender do equilíbrio entre os interesses privados e os objetivos de interesse público.

Nesse contexto, diferentemente do que ocorreu no início do período neoliberal, a ação do Estado regulador não significa apenas sua intervenção indireta no domínio econômico (regulação econômica), mas também na ordem social (regulação social).

Quanto ao grau de intervenção do Estado por meio da regulação, este depende da intensidade do interesse público envolvido e da capacidade do mercado em atendê-lo com efetividade. Quanto mais complexo o setor mais complexa a regulação, devendo-se ter em conta que em mercados competitivos deve haver menos intervenção e em monopólios naturais, como o segmento de distribuição de energia elétrica, forte intervenção.

Mas do que se constitui a função reguladora? Para responder a essa questão, convém caracterizar bem a diferença entre a função reguladora e a função regulamentar. Essa diferença faz-se importante, pois muitas vezes os vocábulos regulação e regulamentação são usados como sinônimos. Quando isso acontece, a ação reguladora, muito mais ampla, fica restrita ao seu caráter meramente normativo.



Enquanto que a função regulamentar consiste em disciplinar uma atividade mediante a emissão de atos ou comandos normativos, a função reguladora ou a regulação estatal, além de envolver a função regulamentar, envolve as atividades de fiscalização, de poder de polícia, adjudicatórias, de conciliação, bem como as de subsidiar e recomendar a adoção de medidas pelo poder central no ambiente regulado.

Para que a regulação exerça suas funções de maneira a atender ao interesse público, os seguintes princípios devem estar presentes:

- Obediência às políticas públicas;
- Execução por órgãos autônomos de Estado – Entes Reguladores;
- Promoção do equilíbrio entre as partes;
- Transparência;
- Eficiência;
- Estabilidade e segurança jurídica;
- Estímulo à concorrência onde possível;
- Contribuição ao desenvolvimento tecnológico;
- Respeito ao meio ambiente; e
- Participação da Sociedade.

Sem um desses princípios, o exercício da função reguladora fica comprometido e não atenderá seus objetivos de fazer funcionar um setor de infraestrutura básico como o setor elétrico, principalmente num ambiente em que convivam empresas privadas e estatais.

### 3 REGULAÇÃO EFICIENTE

A regulação eficiente é aquela que, além de estar calcada nos princípios mencionados anteriormente, atua para que a regulamentação tenha simplicidade e clareza, permitindo sua fácil compreensão e aplicação. Assim sendo, minimiza o grau de discricionariedade do ente regulador na aplicação da norma, diminuindo as incertezas.

No que concerne à estabilidade e à segurança jurídica, estas assumem importância cabal em setores de infraestrutura como o setor elétrico, pois em geral a aplicação das regras exige adaptação nas estruturas operacionais que não se dão de imediato. Aliás, a própria regulamentação para ser eficiente tem que considerar esse aspecto temporal conforme a sua complexidade.

Por outro lado, a norma deve considerar sua adaptabilidade às mudanças tecnológicas de modo a favorecer o interesse público, pois qualidade e preços estarão envolvidos.

O resultado da aplicação da norma também deve ser avaliado tendo em conta a política pública que se deseja implantar. Essa avaliação permitirá, inclusive, identificar possíveis lacunas nas políticas públicas, fazendo da regulação um instrumento de retroalimentação para a reformulação ou estabelecimento de novas políticas públicas.

No campo da fiscalização, uma regulação eficiente pressupõe ênfase na orientação e prevenção, usando das penalidades quando for indispensável. A atuação da fiscalização deve ser descentralizada, como se verá a seguir, procurando abranger todos os agentes e serviços prestados, consideradas as especificidades regionais. A função fiscalização quando bem executada realimenta a regulamentação.

Na mediação de conflitos, a função reguladora se torna efetiva quando realizada de forma imparcial, atuando no limite da legalidade.

Isso posto, quais condições devem estar presentes para que os mecanismos da regulação eficiente aqui destacados possam ser implantados?

### 4 CONDIÇÕES DA REGULAÇÃO EFICIENTE

A condição básica para que se dê a regulação eficiente é a figura do ente regulador autônomo criado por lei. Este deve ser dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Seus dirigentes devem ter mandatos fixos, indicados e nomeados pelo mandatário máximo do



país ou de suas unidades federadas, após a aprovação do respectivo Poder Legislativo.

A diretoria do ente regulador deve decidir, em regime colegiado, e ser a última instância administrativa para fins recursais. Seus dirigentes devem estar sujeitos a um período de *quarentena*, após concluir o mandato, que os impeçam de prestar, por um tempo determinado, direta ou indiretamente, independentemente da forma ou natureza do contrato, qualquer tipo de serviço às empresas sob sua regulamentação ou fiscalização, inclusive controladas, coligadas ou subsidiárias. A decisão do ente regulador deve ser apoiada em mecanismos de transparência tais como reuniões públicas da diretoria colegiada, audiências e consultas públicas. A transparência leva ao aumento da eficiência e ao controle social e, portanto, à melhor regulação em benefício da sociedade devendo, portanto, ter seus mecanismos progressivamente aperfeiçoados.

Encerram bem o conceito de ente regulador autônomo, as palavras do Exmo. Sr. Ministro do Supremo Tribunal Federal do Brasil, Joaquim B. Barbosa Gomes, expressas abaixo:

A idéia fundamental que norteou o surgimento das agências reguladoras foi a de se criar um ente administrativo técnico, altamente especializado, e sobretudo impermeável às injunções e oscilações típicas do processo político, as quais, como se sabe, influenciam sobremaneira as decisões desses órgãos.

Além disso, outras condições devem estar presentes para ter-se uma regulação eficiente como, por exemplo:

- Garantir os direitos dos consumidores e zelar pelo cumprimento das obrigações e direitos dos prestadores de serviço;
- Estabelecer métrica para aferir o cumprimento dos objetivos do ente regulador;
- Considerar as diversidades regionais;
- Buscar o ótimo na relação custo - benefício dos reflexos da atividade regulatória;

- Desenvolver o sentido de utilidade do ente regulador para a sociedade;

- Ampliar e sistematizar a disponibilidade de informações sobre o setor regulado, principalmente sobre o desempenho operacional e financeiro das empresas mediante um sistema de administração de informações regulatórias;

- Contribuir para a segurança do abastecimento energético;

- Conquistar a confiança dos investidores e consumidores.

Além disso, o ente regulador deve ter em conta seu poder discricionário, no limite da legalidade, a ser exercido, principalmente, em situações adversas em que interesse público possa estar em risco.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Voltando à questão do papel do Estado, que atualmente está valorizado na condição de fornecedor de bens e serviços, sua capacidade de investimento não é suficiente para atender a todas as demandas econômicas e sociais.

Deve-se reconhecer, entretanto, que a criação de um mercado de energia competitivo, que exige a participação do capital privado, é desafiador tanto tecnicamente quanto politicamente. Crises, escândalos e problemas que ocorreram em alguns países deixaram os formuladores de políticas mais cautelosos sobre as reformas no setor elétrico.

Entretanto, esses problemas e desafios não implicam que a reestruturação, a reforma regulatória e a promoção do desenvolvimento de mercados atacadistas e varejistas competitivos de energia sejam desaconselhadas. Os problemas que surgiram são agora muito melhor conhecidos e já existem soluções para muitos deles.

Se existe a preocupação emergencial com os mercados, deve-se levar em conta também qual será o papel do Estado no momento seguinte.

Num cenário um pouco mais distante, a regulação dos países ten-

derá a ser mais harmônica ou até uniforme e não seria exagero pensar num ente regulador integrado regionalmente, envolvendo mais de um país, sem prejuízo dos entes reguladores locais.

A assimetria de informação se reduzirá como consequência das políticas educacionais que serão exigência da própria população e, daí, os direitos dos usuários serão exercidos com maior vigor e até ampliados.

A tecnologia deverá contribuir na modicidade tarifária e instrumentos regulatórios deverão ser criados numa tendência de energia cada vez mais cara.

Dessa forma, a regulação autônoma e eficiente continuará a ter papel de importância no desenvolvimento do setor. Essa importância também aumenta quando na prestação do serviço de energia elétrica faz-se presente empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado.

Cabe, por fim, mencionar experiências na direção da regulação eficiente. É o caso do Brasil com a descentralização de atividades da ANEEL. A Lei de criação da Agência federal do setor elétrico brasileiro previu o mecanismo de descentralização de suas atividades aos estados e ao Distrito Federal. Na regulamentação da Lei ficou estabelecido que a delegação dar-se-ia por meio de Agências Reguladoras estaduais ou distrital, também autônomas. Com esse mecanismo foram descentralizadas para os estados as atividades complementares de regulação de influência notadamente local como, por exemplo, a contribuição à atividade regulamentar, de forma a introduzir a variável local, e a atividade de fiscalização da prestação do serviço ao consumidor final. Isso aproximou a ação reguladora do consumidor, num movimento que, sem dúvida, fortalece a cidadania.

Como exemplo de regulação eficiente de forma descentralizada, menciona-se a atuação da AGERGS na regularização das cooperativas de eletrificação rural do estado do Rio Grande do Sul face às atividades de distribuição de energia elétrica de competência das concessionárias de distribuição de energia elétrica. Frise-se, também, a iniciativa daquela Agência Estadual de Regulação na criação da figura do *usuário volun-*

*tário*, consignada em lei estadual. Os usuários voluntários estabelecem um canal de comunicação personalizado com a Ouvidoria da AGERGS, tornando as reclamações, sugestões e críticas enviadas importante subsídio para a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelos concessionários. Consegue-se, portanto, com a descentralização, maior agilidade, mais proximidade da população e melhor conhecimento da realidade local, na busca de uma regulação mais efetiva.

Assim, destaca-se a atuação da AGERGS que, desde 1998, como delegada da ANEEL no estado do Rio Grande do Sul, completa 15 anos de existência de maneira exitosa. Portanto, com atuação desse quilate, com foco no interesse público, cresce e se desenvolve a cultura da regulação no País, em benefício da sociedade.

# MICROSSISTEMA REGULATÓRIO: UM ORNITORRINCO REPUBLICANO

Cesar Luis de Araújo Faccioli <sup>1</sup>

O que é um ornitorrinco? Um mamífero, um réptil ou uma ave? Que estruturas orgânicas possui este insólito animal? Em que família biológica se enquadra? Quais suas principais funcionalidades físicas? É um ser híbrido? O hibridismo é uma classificação autônoma ou o ornitorrinco deve ser enquadrado em algum grupo de tipicidade pura pelas características prevalentes? Muitas perguntas e uma certeza: esta criatura causa estranhamento e desconforto à ciência que, tradicionalmente, opera à luz da lógica cartesiana do pertencimento, excludente, a um ou outro gênero. O ornitorrinco, em uma palavra, é perturbador. E por falar nisto... O que são mesmo as Agências Reguladoras? Onde se encaixam na estrutura estatal? A que modelo de Estado pertencem? Que princípios lhes dirigem a intervenção nos mercados? Que mercados regulam? Elas integram a rede pública de controle da probidade e eficiência do Estado? Quais as suas alçadas? Elas são fontes infralegais alternativas de produção jurídica (tem força normativa)? E este poder (normativo) não vulnera o processo legislativo, como assevera Binenbojm (2008)? Elas dispõem de instrumentos de coerção para fazer cumprir suas recomendações? E quais são eles? Existe um direito regulatório estruturado a partir de boa fundamentação doutrinária e marcos regulatórios orgânicos? Como se vê, são muitas perguntas... Muitas delas ainda sem respostas ancoradas em sólida doutrina. Com efeito, assim como o enigmático ornitorrinco, as Agências Reguladoras impactam a lógica e a dinâmica do Estado

---

<sup>1</sup> Promotor de Justiça do Ministério Público (MP/RS), Coordenador dos cursos preparatórios e Professor do Pós-graduação em Gestão Pública da Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP), Gerente do projeto de Redes de Cooperação do MP/RS e Coordenador estadual da campanha contra a corrupção.

proposto no texto original da Constituição de 1988 e, também por isso, causam perturbação, talvez até subversão, do *genoma* de nosso direito administrativo-constitucional. Estamos, com certeza, diante de um microsistema em processo de consolidação, de uma nova regência especial e específica, de um nicho jurídico que se constrói a partir da desconstrução de paradigmas convencionais do próprio Direito Público brasileiro, relativizando cláusulas pétreas, no limite em que isto é possível. O microsistema regulatório é, por assim dizer, um *transgênico*, um ornitorrinco (de novo a analogia metafórica) republicano, assim como também o são seus principais entes de execução das ações de regulação, as já referidas Agências Reguladoras, os objetos principais de nossa observação crítica na presente exposição.

Mas a perplexidade que o tema provoca, ousa-se afirmar, é saudável na medida em que convida a uma imperiosa e responsável viagem crítica às virtualidades destes órgãos como produtores de bons efeitos públicos, partindo-se de isenta prospecção investigativa, mesmo que sumária, que leve à identificação do Estado que temos e da perspectiva posicional das Agências Reguladoras dentro dele.

A reflexão que se propõe pautar, contudo, há de partir de consensos que lhe são premissas necessárias. Sem eles, o silogismo que se ambiciona construir é uma impossibilidade lógica. E a primeira condição é o reconhecimento de que o modelo brasileiro contemporâneo de estado – republicano, federado, constitucional e democrático de direito – é uma obra inconclusa, um processo em curso dinâmico, notadamente nas suas dimensões semântica, histórica, jurídica, política e social, obra para cujo término, de resto, estamos todos nós, brasileiros, convocados.

O segundo pressuposto silogístico é a certeza de que a tradicional Teoria Geral do Estado (as maiúsculas são uma respeitosa reverência!), não nos fornece molduras classificatórias aptas à absorção/subsunção integral do Estado brasileiro concreto neste ou naquele sistema teórico. Não há coincidência subsuntiva entre os modelos abstratos e o *Brasil de verdade*. E mesmo na sua conformação teórica estruturante (espelhada

na Constituição), nosso Estado é um híbrido, um modelo transacional, contém atributos categoriais de diversos modelos (jurídicos, políticos e econômicos). É, pois, também, um ornitorrinco! Flutua ora entre o sistema *Civil Law* (primado da regra escrita como fonte quase exclusiva de Direito) ora entre o *Common Law* (primazia do precedente, judicial ou administrativo, como fonte central de produção normativa); navega, também, entre o absentismo do Estado Liberal e a proatividade garantista (dos direitos fundamentais) que marca a noção de Estado Democrático de Direito puro, reescrito, em terras *brasilis*, sob o influxo claro da versão europeia do Estado Social (democrata); nosso Estado *formal*, outrossim, ostenta eixos propedêuticos de compromissos marcadamente socializantes (o proto-princípio de máxima tutela das manifestações da personalidade humana é o mantra básico, do qual a função social da propriedade e do contrato são subprodutos) que convivem, no mesmo texto constitucional, com a aparentemente antagônica proposta do Estado gerencial, de administração consensual, da confissão subtextual acerca da insuficiência e incompetência do primeiro setor e de uma nova visão que admite e fomenta o *público não estatal* e que celebra, no altar da liberdade dos mercados, o *pagão* protagonismo do setor econômico e das organizações do terceiro setor. E, neste quadrante, há outro consenso que precisamos definir para prosseguir nesta exposição: não existe mais (terá, algum dia, existido?) modelo puro de Estado e de Direito, vivemos, em verdade, o ocaso dos sistemas puros, nomeadamente com a consolidação do paradigma fragmentário da pós-modernidade e o fenômeno da globalização da economia. Vivemos, em suma, um mundo novo e um novo Estado, encarecendo não confundir com nossa malograda experiência do *Estado Novo*!

Em certa medida, todos nós, operadores do direito e/ou agentes da administração pública, somos (i)migrantes que, chegados à *nova terra* ou ao novo Estado, tentamos entender onde estamos e, a partir deste entendimento, entender quem somos, a que estrutura pertencemos, a que ordem jurídica estamos adstritos, em que ordem econômica operamos e que novas possibilidades de efetividade pública nos são ofertadas.

Estamos inseguros, e este é um dado da realidade sensível. Há uma crise de identidade estatal. O Brasil está no divã e trabalha, dentre outras carências, sua orfandade de idade média. Precisamos nos conhecer, necessitamos nos localizar e a doutrina tradicional não nos fornece um GPS eficiente.

Esta experiência de (re)posicionamento do Estado e, nele, de suas instituições revela-se repleta de surpresas, de estranhamentos (o novo Ministério Público unguído pelo constituinte de 88 é um bom exemplo da caducidade do modelo aristotélico-montesquiano), da necessidade de gestão de perdas (no sentido freudiano), de mudanças inadiáveis de posturas e vem se produzindo a partir de uma linha de tempo bastante acidentada. Senão, veja-se: ela (a linha do tempo) passa pelo modelo do Estado hegemônico e intervencionista que teve seu auge na estatizante Era Vargas (o éden das Autarquias) e que foi repaginado, sob outros fundamentos jus-políticos, durante a ditadura militar, nos anos 60; passa, duas décadas depois, pelas cívicas e românticas promessas socializantes da Carta Constitucional *cidadã* e por seus (nossos) direitos prestacionais e os respectivos deveres fundamentais imputados aos entes federados (muitos sem indicação de custeio!); ela passa, especialmente, pela reforma do Estado, iniciada no Governo Collor e consumada nas duas gestões do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), marcadamente dirigida por influxos (neo)liberais que, em rota de colisão com o coração principiológico da matriz textual de 1988, valeu-se de medidas de desestatização, privatização e desregulamentação, reduzindo, drasticamente, a atuação estatal direta na atividade econômica e na prestação dos serviços públicos relevantes, otimizando os processos de concessão e gerando demanda de regulação e controle destas novas delegações. Passa, destarte, fundamentalmente, pela edição da emenda constitucional nº 19/98, que aditou o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, nele acrescentando, ao lado das diretrizes tradicionais da legalidade, moralidade, publicidade e impessoalidade, o princípio da eficiência como diretriz vinculante dos atos de gestão pública, refundando, de certa forma, o Estado brasileiro. Este novo desenho, contendo um mapa estratégico de efficientização do

Estado – que passa a operar com adstrição à lógica do consenso-fomento-controle –, sinaliza para uma nova resenha de Administração Pública, da impositiva e burocratizada para a gerencial-consensual, pela migração do modelo da *coerção estatal* para o da *colaboração controlada*.

E neste novo cenário ainda em construção e expansão, neste novo Estado anunciado, nem liberal nem socialista, surge uma nova forma de organização estatal, a mediação ou, ainda, o Estado regulador. Este Estado que concede serviços outrora prestados diretamente, *lipoaspirando* sua estrutura e otimizando recursos para o atendimento resolutivo de suas funções essenciais e indelegáveis, volta-se para o monitoramento finalístico dos serviços concedidos à exploração do setor econômico e o faz através, especialmente, das Agências Reguladoras (ou regulatórias). Mas o projeto que tem na Emenda 19/98 seu marco referencial não é, esclareça-se, o do *Estado mínimo*, tampouco o do *Estado ausente* ou o do mero gestor de contratos. Como esclarece o magistério de Moreira Neto:

[...] a redução expressiva das estruturas públicas de intervenção direta na ordem econômica não produziu um modelo que possa ser identificado como o de Estado mínimo. Pelo contrário, apenas se deslocou a atuação estatal do campo empresarial para o domínio da disciplina jurídica, com a ampliação de seu papel na regulação e fiscalização dos serviços públicos e atividades econômicas. O Estado, portanto, não deixou de ser um agente econômico decisivo. Para demonstrar a tese, basta examinar a profusão de textos normativos editados nos últimos anos. (MOREIRA NETO, 2002 *apud* ARAÚJO, 2009, p. 109)

Desta sorte, o Estado que, de um lado, fiel à cartilha liberal, flexibiliza as regras da economia, desregulamenta e privatiza, delega e autoriza, por outro não abre mão da calibragem do mercado, da regulação da competitividade e do controle público dos serviços concedidos, tanto no que se refere à legalidade e probidade dos processos, quanto no que tange à eficiência. De resto, não poderia fazê-lo, sob pena de fraudar as cláusulas pétreas definidoras do Estado garantidor dos direitos funda-



mentais do homem, em todas as suas dimensões, notadamente as de cidadão contribuinte e consumidor dos serviços de interesse público. E são exatamente as Agências Reguladoras estas estruturas de calibragem dos mercados concedidos. São elas as principais fiadoras da passagem do modelo *prestador* para o *regulador*. São o termostato da temperatura gerencial, por assim dizer. Têm elas o *mínus* público de ajustar a sintonia dialética entre os interesses públicos do poder concedente – e da sociedade, modo mediato – e os dos concessionários. São elas que, valendo-se de necessária autonomia e discricionariedade técnica (a maioria das Agências conta com corpo técnico extremamente qualificado), exercem o controle da prestação de serviços concedidos *por resultados, a posteriori*, superando o burocrático e dispendioso controle *passo a passo*. São, ademais, mesmo que sem exclusividade, estruturas produtoras de políticas regulatórias, garantindo, nesta construção, a efetiva participação dos segmentos (todos eles) interessados, valendo-se, para tanto, especialmente de audiências públicas, zelando, assim, pela ampla publicidade, pela legitimidade de suas deliberações e induzindo a qualificação do controle público sobre os atos e contratos administrativos. São, especialmente, órgãos de tutela preventiva de danos ao patrimônio público, valendo-se de ferramentas como a recomendação para alertar os gestores públicos acerca de impropriedades formais e substanciais na formação, execução e extinção dos contratos de concessão e delegação, e sobre eventuais quebras dos equilíbrios sinalagmáticos e, principalmente, exortando-os ao acerto que melhor atenda aos interesses prevalentes da sociedade. São, ao fim e ao cabo, um novo, heterodoxo, diferente (novamente a imagem recorrente do ornitorrinco) mas fundamental elo da cadeia pública de produção de efeitos inibitórios às agressões ao erário e aos princípios regentes da boa gestão, um novo integrante na rede de controle público que, nos espaços de cooperação, revela-se e revelar-se-á, cada vez mais, resolutivo na qualificação das estruturas e serviços públicos, nomeadamente na área multimodal da infraestrutura, talvez hoje o gargalo nacional que mais represe nosso potencial de crescimento, seja no campo econômico, seja na dimensão social do desenvolvimento humano. E para que suas vir-

tualidades públicas, e são infinitas, se traduzam em ações efetivas, uma regência de fundamentação doutrinária e de processualidade começa a se organizar. Nasce, ainda que timidamente, o infante Direito Regulatório brasileiro, este novo sítio do direito público constituído pelo encontro sinérgico e sincrético de regras de diferentes ramos do direito, em especial do direito constitucional, do direito administrativo, do direito financeiro, da economia e da administração pública.

Por fim, reconhecendo que a pretensão de construir ementas terminativas (a conclusão do silogismo) não foi exitosa, até pela natureza inconclusa do objeto cognoscente deste estudo, termino formulando um desejo e uma proposta. 1) O desejo: que este ornitorrinco republicano possa, passado o estágio do espanto ideológico, do impacto constitucionalista e do estranhamento político, ser adequadamente classificado (pela doutrina), qualificado (pela proatividade legislativa e construção jurisprudencial) e republicanamente explorado; 2) A proposta: que se faça um inadiável pacto atitudinal diante deste novo espaço de possibilidades de atuação das Agências de Regulação, um pacto a ser firmado pelos tradicionais agentes públicos de controle da administração (Poderes tradicionais e Instituições), um pacto de reconhecimento destas novas estruturas, de colaboração, um pacto de empoderamento, não das Agências mas do sistema, como um todo, com assepsia ideológica e desprendimento corporativo, sem nunca olvidar que o Estado é, na origem, um acordo civilizatório, um contrato social, um produto cultural. O Estado é, não nos esqueçamos, uma ficção jurídica, uma abstração, construída pela inteligência coletiva do homem para servir exclusivamente aos fins e interesses do homem. E as perspectivas de resolutividade social desta entificação se multiplicarão, geometricamente, se adotadas posturas de cooperação republicana. Portanto, trabalhar em rede é um imperativo civilizatório, uma obrigação ética com a sociedade e um ato de pura inteligência estratégica. Otimizemos o Estado, pois, com a valiosa participação das Agências de Regulação. Mãos à obra!

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luiz Eduardo Diniz. O Poder Normativo das Agências Reguladoras e o Indivíduo como Sujeito de Direito. **Direito Público**, Porto Alegre, v. 1, n. 27, p. 108-118, maio/jun. 2009.

BINENBOJN, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

# LEGITIMIDADE: UM DESAFIO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Ricardo Pinto Pinheiro<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

É notório que o Brasil deu um grande passo no estabelecimento da regulação, no modelo de Agências independentes, com a criação de um quadro de pessoal dedicado e de elevada competência técnica para encaminhar, de maneira adequada, a fiscalização e o controle dos serviços públicos, em termos de qualidade e preço para os usuários, bem como para reduzir a assimetria das informações existentes entre os usuários e os prestadores de serviços.

Isso pode ser demonstrado pelo elevado número de Agências Reguladoras implantadas no Brasil nos últimos 15 anos, capitaneado pelas iniciativas federais iniciadas em 1996 e seguido pelas iniciativas estaduais. Vale dizer que a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) foi a primeira Agência Reguladora estadual a ser criada, logo no início de 1997. Por outro lado, as Agências municipais, timidamente, só começaram a aparecer a partir de 1999.

Assim, não há dúvidas de que, nesse período, criou-se um arcabouço de resoluções, normas e procedimentos que contribuem de maneira expressiva para melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos no País.

Há, por outro lado, um sentimento geral de que o serviço das Agências não está acabado. A regulação no Brasil e, em todo o mundo,

---

<sup>1</sup> Engenheiro Eletricista, M.Sc. em Sistemas Elétricos de Potência, Ex-Presidente da ABAR e Ex-Diretor Presidente da ADASA (DF), Ex-Funcionário Internacional do BID em Washington, DC (USA) e, desde 2010, consultor em Políticas Públicas, Regulação e Serviços de Água, Energia e Saneamento Básico.



é um processo em desenvolvimento. A máxima de que a regulação não pode navegar em piloto automático, de Mario Bresser Pereira, aplica-se como uma luva. Passada a fase de implantação das Agências Reguladoras, cabe examinar, entre outras, de que maneira elas podem, progressivamente, ser reconhecidas pelos usuários. Estão em aberto a aceitação e o reconhecimento das Agências, como legítimas defensoras do interesse público, buscando o equilíbrio entre os interesses do governo, das empresas prestadoras de serviço e, principalmente, dos usuários.

Mesmo que se possa dizer que as Agências vieram para ficar, o presente artigo, escrito para a Revista Comemorativa dos 15 anos da AGERGS, propõe indicar uma estratégia possível na busca da legitimidade das Agências junto aos usuários. A legitimidade pretendida, de reconhecimento dos usuários e a da sociedade em geral, entre outros, atuaria como uma espécie de proteção ao processo de consolidação das Agências no modelo de organismos independentes e, ao mesmo tempo, contribuiria para a consolidação desses entes reguladores.

A relação da Agência com o prestador de serviços e com o governo, dois outros importantes atores do triângulo de ferro, como é conhecido, com a Agência no centro do mesmo, não é de se desprezar! As mudanças de governo, que podem ocorrer a cada período administrativo, introduzem elementos novos que podem contribuir ou não para o sucesso das Agências Reguladoras. Em que pese as Agências serem unidades independentes, seus trabalhos são muito facilitados quando os mandatários conhecem e entendem bem o papel da regulação. Quando isso não ocorre, o trabalho da Agência se torna mais difícil e, portanto, mais lento. Nesse caso, a aproximação das novas administrações para explicar o papel das Agências é da maior importância para refazer os laços de confiança.

Quanto à relação da Agência com o prestador de serviços, essa é mais fácil de ser verificada, por contar com um instrumento legal que é o Contrato de Concessão ou Contrato Programa, onde o clima é ditado pelo respeito ao papel de cada um dos atores, de regulador e de regulado ali prescrito.

## 2 OBJETIVO

Apresentar, para discussão, uma estratégia de busca permanente da legitimidade<sup>2</sup> das ações das Agências Reguladoras junto aos usuários e à sociedade em geral, para que haja uma adequada apropriação dos resultados. Tal apropriação contribuirá com o processo de consolidação das Agências e, adicionalmente, lhe imprimirá maior velocidade.

## 3 MOTIVAÇÃO

A motivação, para a elaboração desse artigo, é decorrente de reflexões realizadas pelo autor, no exercício da direção da Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR) e da Agência Reguladora de Água e Saneamento Básico do Distrito Federal (ADASA/DF), nos anos de 2007 a 2010.

Na mesma época, uma pesquisa da ABAR/PMSS<sup>3</sup> de junho de 2009 indica que, em média, 80% da sociedade só ouviu falar das Agências Reguladoras de saneamento e que 15% dela nunca ouviu falar. Perguntado sobre onde fariam uma reclamação dos serviços públicos de água e esgoto, menos de 5% mencionaram as Agências Reguladoras.

Esses dados mostram que, em que pese as Agências Reguladoras de saneamento tenham sido criadas no final da década de 90, as mesmas são desconhecidas dos usuários e da sociedade em geral. Trata-se, portanto, de um desafio para as Agências o trabalho adicional consistente de discussão de suas atividades, junto ao seu público alvo. A defesa intransigente dos interesses dos usuários, das empresas prestadoras de serviços e das políticas públicas é extremamente necessária, mas, no caso dos usuários, não é o bastante. A relação Agência-usuário deve ser fortalecida para tornar as Agências conhecidas e, mais do que isso, reconhecidas.

Os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sa-

<sup>2</sup> Legitimar = Reconhecer como legítimo e autêntico (quaisquer poderes, títulos ou posse de algo). (FERREIRA *et al.*, 1999)

<sup>3</sup> Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), do Ministério das Cidades.

nitário são regulados por Agências estaduais ou Agências municipais, dependendo do caso, se os serviços são prestados por empresas de âmbito estadual ou municipal. O poder concedente, se Estado ou Município, continua pendente de decisão. Além disso, com o advento da Lei 11.445 de 2007 (BRASIL, 2007), o saneamento básico passou a utilizar o conceito amplo de envolvimento adicional dos serviços de manejo da drenagem pluvial urbana e o de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos. Segundo o levantamento indicado no documento Saneamento Básico/Regulação 2011 (ABAR, 2011), umas poucas Agências se adaptaram a esse novo conceito.

Voltando ao tema, pode-se inferir que o desconhecimento das Agências Reguladoras por parte dos usuários e da sociedade em geral é mais crítico com relação às Agências Reguladoras estaduais e municipais, do que com relação às Agências federais. As Agências federais, que regulam os serviços de energia elétrica, comunicações, saúde, combustíveis, aviação civil, etc., Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), etc., são bem mais conhecidas da sociedade. Os usuários e a sociedade estão mais informados quanto as suas existências e quanto aos seus objetivos. Esse maior nível de informação pode ser atribuído ao fato de que as Agências federais foram precedidas de uma discussão em nível nacional, o que, de partida, deu muito maior visibilidade na sua criação. Além disso, ocupam um bom espaço da mídia no dia a dia.

#### 4 A ESTRATÉGIA PROPOSTA

A estratégia proposta consiste em incluir, de maneira permanente, na agenda da gestão das Agências Reguladoras, a necessária discussão pública do plano de ação anual dos seus atos regulatórios e de suas principais ações. A postura proposta para as Agências é a de ir ao encontro dos

usuários e da sociedade organizada em associações, sindicatos, grupos de interesse, entidades de defesa do consumidor, Universidades, etc.

Essa postura de ir ao encontro também se aplica às Secretarias, Departamentos e Superintendências responsáveis pelo planejamento e gestão de governo, as quais, na maioria das vezes, possuem um conhecimento muito precário do papel das Agências Reguladoras, do que elas fazem, como fazem e que interesses defendem.

Trata-se de iniciativa que se superpõe aos trabalhos de prestação de contas que as Agências devem fazer aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público, ainda incipientes, como indicado no levantamento da ABAR (ABAR, 2011), ali apontados como parcerias institucionais.

A nova postura proposta requer dos dirigentes das Agências Reguladoras um papel de difusor dos conceitos mais modernos da regulação e a criação de um canal de interlocução com os usuários e a sociedade organizada. É mais do que urgente eliminar a presunção de que as Agências encontrarão as soluções mais adequadas, para o setor regulado, se trabalharem de modo enclausurado. O caminho é o de ouvir os usuários e a sociedade, para um adequado encaminhamento dos interesses em jogo. É extremamente importante que os usuários e a comunidade se sintam bem representados pelas Agências Reguladoras e pela competência de seus técnicos, para enfrentar a assimetria das informações. Em última instância, o que interessa para a grande maioria dos usuários é dispor de um serviço público de qualidade e a preço razoável, mais do que conhecer as técnicas de como o serviço é feito, gerenciado ou entregue.

Na interlocução das Agências Reguladoras com a sociedade organizada, as palavras-chave devem ser transparência, transparência e transparência, na busca permanente da confiança dos usuários e da sociedade em geral, como legítimas defensoras dos interesses dos usuários, do prestador de serviços e do Estado.

## 5 IDEIAS DE EXECUÇÃO DA ESTRATÉGIA

Propõe-se, minimamente, o seguinte roteiro:

1. Levantamento, por parte das Agências, dos organismos mais representativos dos usuários e da sociedade organizada de sua área de atuação.
2. Relacionamento institucional permanente das Agências com os organismos mais representativos dos usuários e sociedade organizada.
3. Promoção de reuniões, encontros ou seminários específicos, de iniciativa das Agências, com os organismos mais representativos dos usuários e da sociedade organizada.
4. Discussão com os organismos mais representativos dos usuários e da sociedade organizada sobre os conceitos básicos da regulação dos serviços públicos, entre outros: Por que regular? O que regular? Como regular? e Quando regular?
5. Apresentação e discussão de um Plano de Ação Anual da Agência dos atos e ações regulatórias.
6. Sistematização das contribuições dos usuários e da sociedade organizada, com análise das Agências e retorno das informações aos interessados.
7. Promoção de reuniões anuais e sistemáticas de prestação de contas com os organismos mais representativos dos usuários e da sociedade organizada.
8. Implantação de Ouvidorias e utilização das reclamações e consultas para ajustar o foco da atuação das Agências Reguladoras na defesa dos interesses dos usuários em geral, ou seja, daqueles mais difusos.

Uma vez mais, é importante frisar que as Agências devem ir ao encontro das associações, sindicatos, grupos de interesse, etc. Isto significa tomar a iniciativa de agendar encontros específicos para apresentar

e colher subsídios sobre as ações em curso, na Agência, em defesa da qualidade, do custo e da regularidade dos serviços públicos regulados, sem se descuidar das relações com os prestadores de serviço e o governo, pautadas em sua autonomia.

Como indicado no roteiro anterior, as Agências devem aproveitar os primeiros encontros para introduzir os conceitos básicos de regulação dos serviços públicos. Trata-se de oportunidade única para explorar o porquê, o quê e como regular.

### EXEMPLO 1:

Como indicado no documento ADASA 6 Anos: benefícios, desafios e próximos passos (ADASA, 2010), a primeira revisão tarifária periódica, prevista no Contrato de Concessão, exigiu daquela Agência um grande esforço na definição de todas as metodologias necessárias a sua realização e aprovação da empresa modelo.

O processo de revisão tarifária, iniciado em 2007, com características inéditas, exigiu do regulador uma ampla pesquisa e estudos da experiência nacional e internacional. O resultado conduziu à elaboração de duas vertentes principais: uma para a avaliação dos custos de operação e manutenção via empresa modelo (mais conhecida por Empresa de Referência), e outra para a remuneração dos ativos, as quais foram aprovadas no final do ano de 2008.

Em fins de 2009, a ADASA (DF) aprovou os custos eficientes de operação e manutenção dos serviços. Restava um tema pendente relativo à definição da Base dos Ativos Regulatórios (BAR).

Para o contexto do presente trabalho é importante ressaltar que a sociedade foi envolvida em todas as fases do processo, desde a discussão das metodologias a serem adotadas até suas aplicações e resultados obtidos.

No início desse processo de revisão tarifária, a ADASA (DF) pro-

moveu um amplo programa de divulgação junto às comunidades organizadas da sociedade e unidades de governo do Distrito Federal. Discutiu especificamente com 28 entidades, dentre elas o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), o Sindicato Sindágua dos Empregados da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB), a Federação das Indústrias de Brasília, a Federação do Comércio de Brasília, Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON) e a Secretaria de Governo.

Nas fases de aprovação e aplicação das metodologias, a ADASA (DF) promoveu as consultas públicas eletrônicas prévias e as audiências presenciais, previstas em lei.

Ainda, extraído do documento ADASA 6 Anos: benefícios, desafios e próximos passos, a ADASA indicou que o desafio para os próximos anos seria o de conquistar uma participação cada vez mais ativa da sociedade e dos usuários no processo de revisão tarifária, não só para validar ou convalidar os benefícios, mas para que a sociedade se apropriasse dos resultados e os legitimasse.

#### EXEMPLO 2:

Como indicado no documento ABAR Saneamento Básico Regulação 2011, a realização de encontros institucionais ainda é muito incipiente. Entre as Agências merece menção a Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE), que, além de manter um relacionamento institucional com o Poder Legislativo, incluiu, como já fazia a Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE), o Ministério Público. A Agência Tocantinense de Regulação (ATR), de modo semelhante, estabeleceu formas de relacionamento adequadas com entidades de defesa do consumidor.

Sobre audiências públicas e consultas públicas, ainda de acordo

com informações da ABAR, de um total de 73 (setenta e três) realizadas, 59% (cinquenta e nove por cento) correspondem a audiências públicas, tendo boa parte destas sido realizadas pela AGERGS, com 27 (vinte e sete) reuniões públicas. Já para as consultas públicas, a Agência Municipal de Água e Esgoto (AMAE) (SC) realizou 15 (quinze), o equivalente a 50% (cinquenta por cento) do total. Por outro lado, audiências e consultas públicas também não são equitativas entre as Agências, uma vez que 7 (sete) delas não realizaram audiências públicas.

## 6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A busca da legitimidade das ações das Agências Reguladoras, junto aos usuários e à sociedade em geral, é um tema em aberto.

Além de serem conhecidas, as Agências Reguladoras precisam ser reconhecidas como interlocução qualificada na defesa dos interesses dos consumidores junto ao Governo e às empresas prestadoras do serviço. Pesquisa da ABAR/PMSS<sup>4</sup>, de junho de 2009, indica que, em média, 80% da sociedade só ouviu falar das Agências Reguladoras de saneamento e que 15% dela nunca ouviu falar. Perguntado sobre onde fariam uma reclamação dos serviços públicos de água e esgoto, menos de 5% mencionaram as Agências Reguladoras.

O propósito do presente artigo, Legitimidade: um desafio das Agências Reguladoras, é o de estimular a discussão de uma estratégia de busca permanente da legitimidade das ações das Agências Reguladoras junto aos usuários e à sociedade em geral, para que haja uma adequada apropriação dos resultados. Tal apropriação contribuirá para o processo de consolidação das Agências e, adicionalmente, lhe imprimirá maior velocidade.

Por fim, apresenta uma sugestão de roteiro mínimo de ações voltadas para o cumprimento da estratégia, bem como algumas experiências específicas das Agências Reguladoras estaduais e municipais de saneamento básico.

<sup>4</sup> Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), do Ministério das Cidades.

## REFERÊNCIAS

ABAR. **Saneamento Básico:** Regulação 2011. Fortaleza: Expressão Gráf. E Ed., 2011. Disponível em: <[http://abar.org.br/images/publicacoes/Regulacao\\_2011.pdf](http://abar.org.br/images/publicacoes/Regulacao_2011.pdf)> Acesso em: 23 set. 2012.

ADASA. **ADASA 6 Anos:** benefícios, desafios e próximos passos. Brasília, 2010.

BRASIL. **Lei nº 11.445**, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm)> Acesso em: 23 set. 2012.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda et al. **Novo Aurélio Século XXI:** o dicionário da Língua Portuguesa. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

## OS GANHOS DE UMA DÉCADA E MEIA DA REGULAÇÃO

Álvaro Otávio Vieira Machado<sup>1</sup>

Os quinze anos de atividades das Agências Reguladoras nos obriga a fazer um balanço sobre esse modelo que ainda gera apreensão em alguns setores. Muitos pretendem atribuir a responsabilidade de algumas atividades de serviços públicos ao modelo de gestão, embora os dados demonstrem que a superposição de órgãos e responsabilidades podem estar na raiz desses problemas.

A discussão sobre responsabilidades, nesse caso, coincide com o debate mais qualificado, no âmbito do Congresso, sobre o futuro desse modelo no país, que foi adotado após o processo de desestatização da economia. A regulação ganhou impulso pela necessidade de dar agilidade a decisões relacionadas com investimentos na prestação de serviços públicos.

Na hora de fazer um balanço, podemos dizer que há muito a comemorar, embora esses quinze anos tenham sido pontuados por avanços e retrocessos. Os retrocessos não raro significaram riscos, não sobre a continuidade do modelo de administração, mas pelo impacto negativo que poderia causar no processo de desenvolvimento do país.

Apesar de que, atualmente, a regulação está sendo pouco debatida no Congresso como parte do aprimoramento legal do setor. Trata-se ainda de uma tentativa de consolidar os ganhos da sociedade e de prosseguir nessa experiência que exige novas formas de participação da sociedade na gestão pública.

Sob a ótica legal, o balanço é positivo, porque reflete um avanço que, por sua vez, é fruto de uma negociação travada entre diversos setores

<sup>1</sup> Ex-Presidente da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas (ARSAL), Ex-Presidente da Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), Ex-Presidente da Asociación de los Entes de Regulación de Agua Potable y Saneamiento de las Américas (ADERASA).



da sociedade. A consolidação dessa ordem jurídica sobre regulação expressa também as melhores virtudes da ordem democrática. A regulação exige a participação da sociedade, que tem o papel indelegável de controle social sobre os setores regulados.

Após uma década e meia de regulação, a sociedade entendeu a necessidade de consolidar esse modelo e por meio de seus representantes no Congresso *constitucionalizar* a autonomia das Agências, o que constitui um importante parâmetro legal. Ao mesmo tempo, os representantes da sociedade debatem a Lei Geral das Agências Reguladoras, que procura unificar regras e princípios.

Mas, os benefícios maiores desses quinze anos de regulação foram colhidos pela sociedade brasileira como resultado da universalização de alguns serviços públicos, como a telefonia, onde se verificou um salto de grande magnitude, graças ao investimento de empresas nacionais e estrangeiras. Com as regras claras, principalmente nos setores de energia elétrica e telefonia, ganharam os usuários ou consumidores, as empresas concessionárias nacionais ou estrangeiras e o governo.

Agora há um novo desafio: dar forma definitiva a essa ordem jurídica, fruto de um entendimento político, para atender as demandas do desenvolvimento nacional, principalmente no que diz respeito à infraestrutura, como foi delineado pelo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). A definição e a estabilidade de regras são essenciais para tornar esse processo muito mais dinâmico, e as Agências Reguladoras certamente têm um importante papel a desempenhar na próxima década.

# REGULAÇÃO, 15 ANOS

Nelson José Hübner Moreira <sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Os 15 anos da regulação no Brasil são motivo de comemoração e de reflexões. Da criação das Agências Reguladoras até o presente, muito se fez para a evolução e a consolidação desse marco institucional.

No presente, a regulação caracteriza-se pela excelência técnica, pela previsibilidade e clareza de regras e pela transparência – atributos que configuram um ambiente no qual consumidores e empresas buscam seu ponto de equilíbrio, em atendimento às políticas públicas e com crescente controle social.

Rever essa história remete aos desafios do passado e, a análise da atualidade, à uma projeção de quais rumos o ambiente regulatório brasileiro tomará para os próximos anos.

## 2 OS PRIMÓDIOS

O advento das Agências Reguladoras no cenário institucional do País, na década de 90 do século XX, é associado ao movimento de desestatização promovido pelo governo àquela época, que trazia entre seus objetivos priorizar os investimentos estatais em áreas sociais e entregar à iniciativa privada, por meio de concessões, permissões e autorizações, serviços públicos de infraestrutura – por exemplo, os de energia, os de telecomunicações e os de transportes rodoviários, aquáticos e ferroviários. Era a transformação de um Estado empreendedor em um Estado regulador.

<sup>1</sup> Diretor-Geral da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).



Instituições até então de pouca referência no Brasil, as Agências Reguladoras são tradicionais nos Estados Unidos e na Inglaterra, países nos quais desde o século XIX a regulação existe e fiscaliza a prestação de serviços concedidos à operação da iniciativa privada, além de mediar conflitos entre agentes setoriais e entre estes e consumidores – embora, no que concerne ao serviço público de energia, a regulação seja novidade para quase todo o mundo.

No panorama brasileiro, a criação das Agências Reguladoras federais em alguns casos foi antecipada pela concessão dos serviços públicos aos investidores como, por exemplo, no setor elétrico – as distribuidoras de energia Escelsa, em 1995, e Light, em maio de 1996, foram privatizadas antes da criação do órgão regulador, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) – criada pela Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e que inicia suas atividades em dezembro de 1997.

As Agências Reguladoras começam a trabalhar sem quadro próprio, com servidores oriundos dos ministérios, de outros órgãos públicos e das próprias empresas estatais. O desafio era formatar um marco regulamentar que atendesse à reforma administrativa do Estado e ofertasse os serviços públicos concedidos, sob os aspectos da universalização e da modicidade tarifária, ao mesmo tempo em que atendesse as necessidades e expectativas dos consumidores e preservasse o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.

Faz parte dessa história o surgimento, em 1997, das primeiras Agências Reguladoras estaduais: Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE), Agência Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos (ARCON, do Pará) e a Comissão de Serviços Públicos de Energia (CSPE, de São Paulo), atual Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP). Outras iniciativas dessa época são a primeira edição da revista Marco Regulatório (1998), da AGERGS, e a criação da Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), em abril de 1999.

### 3 A EVOLUÇÃO

Após a fase da implantação das Agências, que se pode considerar o marco zero da regulação no País, configurou-se um cenário de natureza eminentemente técnica. Se, no primeiro momento, predominavam temas como universalização e acesso aos serviços – principalmente os considerados essenciais e os de infraestrutura –, a evolução aponta para os caminhos da excelência técnica, do controle social e da transparência.

Um marco na história das Agências Reguladoras federais é a formação dos quadros próprios de pessoal. Por meio de concursos públicos, os órgãos reguladores, paulatinamente, arremataram servidores para suprir suas necessidades, tanto nas atividades finalísticas – regulamentação, fiscalização e mediação –, quanto nas atividades de apoio. A ANEEL, nesse quesito, realizou com êxito seus concursos em 2005, 2007 e 2010.

Os novos quadros, somados à experiência dos primeiros reguladores, formam o amálgama responsável pelo desenvolvimento da embrionária cultura da regulação e pelo amadurecimento no campo institucional. A capacidade de absorção de conhecimentos e a profundidade do debate fortalecem a regulação técnica e a regulação econômica e, também, consolidam os marcos regulamentares dos setores regulados.

Outro marco na trajetória dos órgãos reguladores foi a iniciativa da Presidência da República que, em 2007, estabeleceu o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG). Entre seus objetivos, o PRO-REG foi criado para propiciar condições para a melhoria da qualidade da regulação, consolidar a autonomia das Agências Reguladoras federais e aperfeiçoar os instrumentos de supervisão e de controle social.

Como resultado das ações do PRO-REG destaca-se o atual desenvolvimento da análise de impacto regulatório – essencial para o equilíbrio entre os interesses da sociedade e dos demais agentes setoriais. Os projetos-piloto de análise de impacto foram desenvolvidos na ANEEL e em outras cinco Agências Reguladoras federais: Agência Nacional do

Cinema (ANCINE), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Controle social e transparência também são objetos de constante aprimoramento nas Agências, em especial consultas e audiências públicas para aprovação de regulamentos e normas. O processo de deliberação em reuniões públicas amplia o espaço de participação e de controle da sociedade na atividade regulatória.

#### 4 OS PRÓXIMOS 15 ANOS

Vislumbrar o futuro da regulação no Brasil é exercício de otimismo e, ao mesmo tempo, de humildade. A boa regulação é somatória de regras previsíveis, claras e estáveis que contemplem o máximo equilíbrio entre as políticas públicas, as expectativas da sociedade e os interesses dos agentes setoriais.

Em consequência a essa regulação de qualidade e com credibilidade, o resultado esperado é o desenvolvimento econômico do País conjugado à redução das desigualdades sociais, com geração de renda e de empregos e a ampliação do bem-estar dos cidadãos-consumidores.

Essa meta alia-se à perspectiva de que o aprendizado neste período de 15 anos da regulação é, também, o incentivo ao aprimoramento técnico e institucional com transparência e efetividade – principal desafio para os próximos 15 anos.

Com dedicação e comprometimento, o futuro da regulação no Brasil projeta a imagem de um Estado forte, com base no equilíbrio entre sua capacidade gerencial e suas opções institucionais em defesa do interesse público.

# TRANSPARÊNCIA REGULATÓRIA E CONTROLE SOCIAL

José Luiz Lins dos Santos<sup>1</sup>

**Resumo:** A transparência e o controle social se constituem em dois modernos instrumentos da administração pública no atual contexto da sociedade democrática republicana. De um lado, a transparência se apresenta como uma obrigação do gestor da coisa pública e por outro, o controle social como uma prerrogativa da sociedade em intervir nos assuntos de interesse coletivo. A transparência e o controle social se tornam indissociáveis. São interdependentes e intercambiáveis. A participação da sociedade prescinde de informações objetivas e precisas, o que se faz através de um processo transparente do gestor público. Na atividade regulatória tais instrumentos se tornam mais exibíveis por se tratar de uma ação de controle do Estado exercida de forma autônoma, o que exige, em contrapartida, o controle da sociedade. Essa interdependência e intercambialidade se efetiva de forma mais eficaz através do diálogo, embora obedecendo aos processos regulares da administração pública.

## 1 INTRODUÇÃO

Um dos pilares da democracia é a efetiva participação da sociedade nos assuntos de seu interesse. Quanto mais consciente e participativa for a sociedade, mais consolidada é a democracia.

A participação da sociedade, atualmente, conceituada como controle social, prescinde de informações precisas que a auxiliem no dimensionamento de suas demandas e na correção dos rumos das decisões adotadas pelos agentes delegados. Aplicando a transparência nas informações o gestor público possibilita à sociedade o efetivo controle de seus destinos.

Observa-se, então, que transparência e controle social são dois

<sup>1</sup> Engenheiro, Advogado, Presidente do Conselho Diretor da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE) e da Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR).

conceitos indissociáveis, se considerarmos o objetivo comum de ambos, o bem-estar e o interesse coletivo.

Assim, é importante conhecer melhor esses conceitos, tanto de forma genérica, como em suas aplicabilidades específicas, no caso, na atividade regulatória.

A atividade regulatória tem na transparência e no controle social um determinante especial. Afinal, um dos princípios da regulação é o da autonomia, o que exige, em contrapartida, um controle social mais efetivo e, por consequência, um grau de transparência mais elevado.

Apesar da regulação se proceder num ambiente processual mais rígido, uma vez que age no sentido de manter o equilíbrio de interesses dos vários agentes envolvidos no processo regulatório, assim como qualquer outra atividade pública, o resultado da interatividade entre transparência e controle social somente se efetiva de forma eficaz se obtido em grande parte num ambiente de diálogo entre agente público e sociedade.

A ênfase para essa tese foi dada pelo autor em recente painel com o título *Transparência Regulatória e Controle Social*, no Seminário Latino Americano de Boas Práticas Regulatórias realizado e promovido pelo Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG)/Casa Civil-PR em parceria, entre outras, com a Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), no final de fevereiro de 2012.

## 2 TRANSPARÊNCIA

Muitas seriam as definições para a palavra transparência.

No sistema ótico, **Transparência** é a capacidade de que são dotados alguns corpos de se deixarem atravessar pela luz. O corpo transparente não opõe resistência à passagem da luz, ao contrário do translúcido, que deixa passar um pouco de claridade, e do opaco, que impede completamente esta passagem.

Uma singela, mas bem apropriada definição, observamos no Dicionário inFormal:

A transparência é a virtude que impede a ocultação de alguma vantagem pessoal, a ocultação de alguma fraqueza pessoal, a ocultação de alguma miséria pessoal. Por meio da transparência, a pessoa é o que é, nem melhor e nem pior! A transparência revela tanto o que a pessoa é, como o que a pessoa tem! A verdadeira transparência não exagera, não inventa vantagens e nem desvantagens! É um dos mais válidos recursos de prevenção contra o pecado. Sabe por quê? Porque a transparência obriga a pessoa a se conhecer e a tomar os devidos cuidados. A pessoa nunca tem duas caras.

Essa definição nos remete a um conceito subjetivo, que permeia as relações inerentes à natureza humana. Na gestão da coisa pública advém um conceito mais objetivo, aderente à delegação.

Nesse caso a transparência se equivaleria ao que é denominado na moderna administração pública de *accountability*, assim disposto por Nakagawa:

Sempre que alguém (principal) delega parte de seu poder ou direito a outrem (agente), este assume a responsabilidade, em nome daquele, de agir de maneira correta com relação ao objeto de delegação e, periodicamente, até o final do mandato, prestar contas de seus desempenhos e resultados. À dupla responsabilidade, ou seja, de agir de maneira correta e prestar contas de desempenho e resultados, dá-se o nome de 'accountability' (NAKAGAWA, 1993, p. 17).

Realçando esta oposição entre a subjetividade e objetividade da transparência, podemos observar o conceito de *accountability* para Mosher, assim definido:

[...] como sinônimo de responsabilidade objetiva e, portanto, como um conceito oposto ao de responsabilidade subjetiva. Enquanto res-

ponsabilidade subjetiva vem dentro da pessoa, a *'accountability'* (responsabilidade objetiva) acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, por algum tipo de desempenho (MOSHER *apud* SILVA, F.C.C., 2002, p. 38).

A ideia de transparência como uma prática de *accountability* é um dos avanços da democracia. A noção de *accountability* encontra-se relacionada com o uso do poder e dos recursos públicos, em que o titular da coisa pública é o cidadão e não os políticos eleitos (ou os gestores por eles escolhidos).

Na prática de *accountability* quase sempre pode ser observada a presença de três dimensões: *informação*, *justificação* e *punição*. São diferentes formas para se evitar e corrigir abusos cometidos por governos, políticos e gestores públicos, “[...] obrigando que seu exercício seja transparente; obrigando que os atos praticados sejam justificados; e sujeitando o poder à ameaça de sofrer sanções [...]” (SCHLEDER *apud* MOTA, 2006).

A despeito das grandes discussões que envolvem a academia de doutrinadores pátrios quanto ao conceito de *accountability*, termo do idioma inglês, mas sem uma tradução precisa para o português, é importante entender que ele se insere num ambiente de profusa democracia, quando a participação da sociedade deverá ser vital para sua sustentação.

### 3 CONTROLE SOCIAL

O conceito de **controle social** tem origem na sociologia americana, na segunda década do século XX, concebido como “[...] um conjunto heterogêneo de recursos materiais e simbólicos disponíveis em uma sociedade para assegurar que os indivíduos se comportem de maneira previsível e de acordo com as regras e preceitos vigentes”.

A partir da década de 1940, porém, a sociologia americana agregou ao conceito de controle social elementos associados com o fenômeno da **interdependência social**, guardando similaridade com os modelos

sociológicos do sociólogo francês Emile Durkheim e relacionado ao conceito de solidariedade social.

Trata-se de uma série de vínculos de reciprocidade firmados entre os indivíduos que integram a sociedade e que apontam para existência de relações sociais *recíprocas*, firmadas com base na percepção objetiva que os indivíduos têm de integrarem um mesmo sistema social e se reconhecerem como dependentes entre si, passando a agirem em conformidade com regras de condutas reconhecidas como vantajosas para o desenvolvimento do conjunto da sociedade.

Deste conceito sociológico emerge outro que diz respeito à teoria política, quando controle social passa a ter um significado ambíguo, podendo ser concebido em sentidos diferentes a partir de concepções de Estado e de sociedade civil distintas. Tanto é empregado para designar o controle do Estado sobre a sociedade quanto para designar o controle da sociedade (ou de setores organizados na sociedade) sobre as ações do Estado.

Este último está relacionado com a existência de um sistema democrático, que é o caso que nos interessa, quando a sociedade tem a oportunidade de influenciar abertamente sobre os seus destinos. Assim, controle social pode ser definido como a ação da sociedade no sentido de se utilizar de sua prerrogativa de exercer influência sobre atos dos gestores públicos que dizem diretamente respeito ao interesse coletivo.

Aqui, a efetividade do controle social depende do grau de conscientização da sociedade, da determinação em exercer plenamente a sua cidadania, sem falar de sua situação educacional, o que torna uma luta incansável e um longo processo para alcançar resultados positivos.

No Brasil, a despeito do baixo nível educacional de sua população, aliado à acomodação gerada pela índole contemporizadora de seu povo, forças sociais importantes têm pressionado o parlamento e os governos para inserção de importantes dispositivos constitucionais e legais que favorecem, estimulam, ou mesmo obrigam o exercício do controle social.

Entretanto, há de se ter em mente que não é apenas a disposição

normativa que garante o controle social. Ele se origina da conquista da cidadania, que é um processo evolutivo no ambiente democrático e dependente do amadurecimento político da sociedade. Tampouco deve ser entendido como uma mera intervenção visando à correção de falhas ou irregularidades, mas um valioso instrumento disponibilizado a governantes e gestores públicos bem intencionados, no sentido de avaliarem a implantação das políticas públicas diante da concretização dos objetivos planejados.

Assim, é importante que as forças conscientes do país também desenvolvam esforços no sentido de estimular a participação da sociedade, além das pressões sobre o poder público, de modo a garantir um efetivo controle social.

#### 4 A RELAÇÃO TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

A informação é fundamental para o controle social. Não necessariamente de forma abundante, mas precisa, suficiente e simples para o entendimento do cidadão comum, transmitida através de um processo transparente.

Foi dito que transparência significa, de um jeito simples, a característica de passagem completa da luz, sem interferências, subterfúgios ou falsas aparências.

Para a atuação vigilante do cidadão, duas condições são imprescindíveis. Segundo Mawad:

[...] do lado da sociedade, o surgimento de cidadão consciente e organizado em torno de reivindicações cuja consecução pelo poder público signifique a melhora das condições de vida de toda a coletividade; e, da parte do Estado, o provimento de informações completas, claras e relevantes a toda a população (MAWAD, 2002, p. 522).

Portanto, transparência e controle social são conceitos indissoci-

áveis. Interdependentes e intercambiáveis. Transparência revestida do conceito de *accountability* se torna um valioso instrumento do controle social, e este a motivação daquele, caracterizando um círculo virtuoso que gera benefícios incalculáveis para a consolidação da democracia, estímulo à participação popular em seus destinos, ações governamentais produtivas e a satisfação da sociedade.

#### 5 NA REGULAÇÃO

A atividade regulatória também é uma forma de controle. Ela busca o equilíbrio de interesses entre os agentes do processo regulatório por meio de regras e ações verificadoras de seu cumprimento, atuando de forma autônoma, um dos princípios da regulação. E autonomia pressupõe transparência e o dever de prestar contas de seus atos. Como disse Alexandre Aragão, eminente administrativista, quanto mais autonomia detém um ente, mais acompanhamento é exigido dele.

Assim, transparência e controle social são conceitos de grande relevância na atividade regulatória. A transparência, no modelo de *accountability*, de modo a proporcionar ferramentas para um controle social efetivo.

##### 5.1 TRANSPARÊNCIA REGULATÓRIA

A transparência regulatória, entendida, então, como aquela particularmente direcionada para a atividade regulatória, se realiza através de vários procedimentos em que se busca a publicização prévia dos estudos técnicos/jurídicos elaborados para fundamentar propostas de decisões a serem tomadas pelos reguladores competentes. Com isso, é proporcionado à sociedade e, particularmente, aos interessados ou envolvidos com o assunto, a oportunidade de se manifestarem, fundamentadamente, quanto ao impacto decorrente da decisão, se tomada, possibilitando a correção dos seus rumos.



Assim, transparência regulatória é, em síntese, a prática de *accountability* dos reguladores de levar a grupos de interesse a intenção e a forma de implantar as suas decisões regulatórias, de forma objetiva, com informações precisas, ao alcance dos mais simples.

Deve ser ressaltado que a comunicação é essencial para esse procedimento, buscando os meios possíveis para que a informação chegue aos interessados.

São variados os instrumentos ou espaços utilizados para fomentar a transparência regulatória e, concomitantemente, o controle social, entre os quais podem ser exemplificados:

- Agenda Regulatória - Conjunto de temas estratégicos e prioritários que serão objeto da atuação regulatória num determinado período, incluindo tanto a previsão dos novos regulamentos quanto aqueles que demandam revisão.

- Audiência Pública – Constituída de um chamamento à sociedade para contribuir com subsídios ou informações a respeito de uma intenção ou proposta de normatização regulatória. Pode se realizar através de característica presencial, facilitando o debate, ou por meio de consultas eletrônicas com recebimento de informações por meio documental.

- Ouvidoria – Um canal direto de comunicação da sociedade com o ente regulador, para registro de reclamações, solicitação de informações, denúncias, etc. Por sua importância e por ser permanente deve estar incluída na própria estrutura organizacional do ente regulador.

- Análise de Impacto Regulatório (AIR) – Um instrumento que, se utilizando de uma determinada metodologia, facilita a escolha regulatória considerando o custo e o benefício do impacto decorrente de sua implementação.

- Internet - Utilização da rede mundial de computadores através de endereços eletrônicos em que as informações relevantes e necessárias são divulgadas para consulta ou interatividade.

- Conselhos – Representação paritária de governos e de grupos de

interesses com caráter consultivo e opinativo sobre a ação dos reguladores.

## 5.2 CONTROLE SOCIAL

Como já foi visto, a Transparência e o Controle Social são conceitos indissociáveis. Assim, na atividade regulatória, o controle social também se torna essencial e seu exercício, um elevado ganho para os resultados regulatórios e a melhoria da sua qualidade.

Em razão da interdependência, os instrumentos da transparência regulatória são os mesmos do controle social no ambiente regulatório. Podemos acrescentar dois outros espaços de suma importância:

- Órgãos de Defesa do Consumidor - Organismos institucionais integrantes do Sistema de Defesa do Consumidor, que cuidam dos interesses dos consumidores relativamente às conformidades perante a legislação consumerista. Atuando em parceria com os entes reguladores podem extrair valiosas informações para a solução das demandas a serem tratadas.

- Entidades de Defesa do Consumidor – Entes de direito privado com objetivo de preservar e garantir os direitos do consumidor, no caso específico, enquanto usuários dos serviços regulados. São os usuários devidamente organizados no sentido de influenciar a decisão regulatória e os parceiros preferências do diálogo com os entes reguladores.

## 6 O DIÁLOGO COMO MELHOR INSTRUMENTO DO CONTROLE SOCIAL

A atividade regulatória, como ação do Estado, deve seguir procedimentos burocráticos, como prática da própria transparência, através de processos administrativos que, na maioria das vezes, emperram ou retardam os resultados desejados.



Desse modo, como uma maneira de atenuar o problema, propugna-se pelo estabelecimento de um processo de diálogo regulatório, onde o ente regulador, imbuído do *animus* da transparência, gere um ambiente propício a entender as razões dos grupos de interesse, promovendo uma interação à parte dos processos administrativos regulatórios, com a finalidade de que estes cumpram, com efetividade, o seu objetivo de atender o bem-estar comum.

Alguns exemplos de espaços ou atitudes capazes de traduzir ou efetivar esse *animus* no âmbito regulatório:

### Ouvidoria

A Ouvidoria do ente regulador é o espaço contínuo e mais adequado para gerar este ambiente de diálogo entre reguladores e os grupos de interesse, devendo estar sempre pronta para atender demandas e fornecer respostas, agindo no âmbito interno na agilização dos resultados das questões surgentes.

Discute-se o nível de autonomia das Ouvidorias. O PL nº 3.337/2004, que dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras federais, traz a figura de um Ouvidor independente, com mandato, sem subordinação hierárquica com a direção colegiada da Agência, escolhido pelo Presidente da República e ratificado pelo Senado Federal. À parte a atribuição ali disposta, comum e tradicional para a atividade, crê-se que essa dissociação administrativa entre a Ouvidoria e o Colegiado Diretor não colaborará para o processo de diálogo pretendido, dado as tensões potenciais.

Acreditamos que a melhor solução seria algo intermediário, mantendo-se, de um lado, a vinculação da Ouvidoria com o Colegiado Dirigente, para comprometê-lo, e de outro, o mandato e a autonomia daquela, com o fim de evitar a negligência deste último diante de demandas apresentadas.

O exemplo acima, ou seja, referente à condição institucional das Agências Reguladoras federais, é importante por elas se constituírem em modelo regulatório para os demais entes federativos.

### Fóruns de Diálogo

São espaços privilegiados de controle social, uma vez que seus participantes já estão imbuídos do compromisso social, fator de fortalecimento da coesão. Os Fóruns podem servir como animação, participação e articulação da cidadania, especialmente dos Conselhos, outro valioso instrumento de controle social. Como dizem Vini Rabassa da Silva *et al.*, em Controle Social e Sociedade Civil,

[...] os Conselhos podem ser instrumentos canalizadores das reivindicações dos Fóruns. Por outro lado, os Fóruns por sua característica podem ser a instância controladora dos próprios Conselhos, não através de relações competitivas e, sim, como participantes de uma mesma luta e capazes de apontar estratégias e táticas que melhor contribuam para o alcance dos objetivos, de indicar desvios, apontar correções e expressar mais diretamente as reivindicações populares (SILVA, V.R. *et al.*, 2012, p. 6-7).

No caso específico, é importante destacar a importância da iniciativa da instalação desses fóruns por parte do regulador, como um processo de diálogo altamente produtivo, em que reguladores e sociedade, aí compreendida em toda a sua amplitude, mas com foco nos grupos de interesse, terão a oportunidade de conhecerem mutuamente suas demandas e propriedades.

Exemplo dessa atitude está em andamento na Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados no Estado do Ceará (ARCE), com a instalação do Fórum Regulação e Cidadania, que faz parte de seu Plano Anual de Metas do ano de 2012 e tem a seguinte identificação:

#### FÓRUM REGULAÇÃO E CIDADANIA

O estabelecimento do **Fórum Regulação e Cidadania** objetiva a abertura de mais um canal de diálogo da **ARCE** com a sociedade, proporcionando a esta o exercício da cidadania diante das questões regulatórias. Uma oportunidade para que a Agência discuta com a comu-

nidade as suas ações, prestando contas de suas atividades e colhendo subsídios para exercê-las com mais eficácia. Desse modo se insere de modo mais firme no contexto das modernas tendências da atividade regulatória, quando ferramentas de controle social estão sendo cada vez mais exigidas junto aos entes reguladores, em face dos peculiares requisitos de autonomia e independência de que devem se constituir.

Os participantes do **Fórum** representarão entidades públicas e privadas, academia, representações comunitárias, governos, imprensa e outras que de forma direta ou indireta se relacionem às atividades desenvolvidas pela **ARCE** e que serão estimuladas a exercerem sua cidadania colaborando com opiniões e sugestões nos temas a serem pautados para discussão. Espera-se, também, que os participantes do **Fórum** se constituam em difusores dos principais aspectos que contribuam para que a Agência granjeie o conhecimento, a credibilidade e o respeito da sociedade.

As reuniões do Fórum terão uma frequência regular, mediante um regimento simplificado, e constarão de duas partes. Na primeira parte será apresentada e discutida, por parte da **ARCE**, uma prestação de contas a respeito de sua Agenda Regulatória, que é constituída das principais ações em desenvolvimento no seu planejamento anual. Na outra parte será aberta a palavra para opiniões, comunicados e sugestões por parte dos participantes, como forma de acolhimento de subsídios para o aperfeiçoamento da ação da Agência.

Todas as reuniões terão registros das demandas, opiniões, sugestões e observações gerais, que serão encaminhadas para tratamento do âmbito da Agência e serão acompanhadas por coordenadores escolhidos entre os participantes junto à Ouvidora da **ARCE**, que coordenará o **Fórum** e se encarregará de mantê-los atualizados sobre as providências adotadas.

O Conselho Diretor da **ARCE** será permanentemente informado acerca do andamento do **Fórum** de maneira a garantir, com a autoridade que lhe garante a Lei, que seus objetivos sejam alcançados.

É uma experiência de melhoria regulatória em andamento que se enquadra muito bem dentro das teses deste trabalho e que poderá ser repassada para os demais entes reguladores interessados.

### **Animus Societatis**

A atividade regulatória é recente no Brasil. Daí ter surgido, entre os reguladores pioneiros, a necessidade de se aglutinarem para conhecerem mais profundamente e promover a difusão da natureza daquela nova forma do Estado brasileiro agir junto à população.

Assim, surgiu, em abril de 1999, a Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), como um notável canal de diálogo das Agências Reguladoras brasileiras com a sociedade, em todos os seus matizes.

Abaixo, uma contextualização da entidade que demonstra a sua importância dentro do processo de diálogo regulatório entre os entes reguladores e a sociedade:

1. A ABAR foi criada em 1999, pelas primeiras Agências Reguladoras brasileiras, que sentiram a necessidade, em face da peculiaridade e inovação da atividade no país, de contar com um instrumento que tivesse um caráter permanente, organizado e legal e pudesse contribuir para a expansão, o engrandecimento e a compreensão da atividade regulatória no Brasil, entre outras finalidades.
2. Na execução de seu objetivo, a ABAR contribui para a interlocução entre as Agências Reguladoras visando o seu aprimoramento, através de ações de qualificação, discussões, troca de experiências, eventos técnicos, harmonização do entendimento e das práticas regulatórias.
3. A ABAR, diferentemente de fóruns, encontros, ou outras formas de interlocução entre as Agências Reguladoras, ao se institucionalizar como associação, nos termos autorizados pela Constituição e Código Civil, vem obtendo uma ação contínua e regular, a conservação de memórias de estudos, a estabilização das relações, a construção de uma história profícua e perene de suas conquistas.
4. A direção da ABAR se faz através de reguladores com mandatos diretivos em suas Agências de forma fixa, adequando-se ao princípio regulatório da autonomia e independência decisória. É condicionante para se associar à ABAR que a entidade reguladora tenha em seu instrumento de criação a previsão de mandatos fixos de seus dirigentes.
5. Através do sítio na rede mundial de computadores ([www.abar.org.br](http://www.abar.org.br)),

a ABAR mantém informações relevantes sobre sua situação institucional, sobre o mundo da regulação e, com destaque, a disponibilidade de acompanhamento orçamentário–financeiro de suas receitas e despesas, bem como de suas principais decisões, inclusas em cópias das atas de suas assembleias gerais. Dessa forma, adere ao princípio da transparência, prática obrigatória de suas associadas.

6. A ABAR não interfere, nem poderia assim proceder, em nenhum tipo de ação finalística inerente às suas Agências Reguladoras associadas, nem se envolve em suas questões administrativas ou de relações com as autoridades federativas a que se vinculam, exceto, de forma conciliadora e esclarecedora, quando sua ação autônoma é objeto de arbitrariedade ou quando os princípios da regulação se encontrem ameaçados.

7. A ABAR, também, não se relaciona com os agentes regulados, exceto nas discussões dos assuntos de interesse comum da regulação, assim mesmo, de forma conceitual, majoritariamente com suas representações associativas e em ambientes de clara transparência, tais como congressos, seminários, exposições, etc. E, segundo dispositivo estatutário, as contribuições de apoio a eventos feitos por regulados somente podem ser utilizados nesses fins, impedindo-se sua aplicação no custeio da entidade.

8. Decorridos 13 (treze) anos, a ABAR passou a incorporar, como associadas, praticamente todas as Agências Reguladoras ativas no Brasil. São 38 (trinta e oito): todas as 22 (vinte e duas) estaduais, 7 (sete) das dez federais (exceto, ANVISA, ANS e ANATEL) e 7 (sete) municipais (em grandes centros urbanos). Considerando a natureza continental do Brasil, pode ser considerado um feito excepcional, atribuído a sua capacidade aglutinadora, suas finalidades altruísticas e seu claro objetivo a favor do país.

9. Não é pretensão da ABAR intervir na vida interna de suas associadas, servir de instrumento de conflito ou rebelar-se contra decisões governamentais. Por isso, sempre foi procurada por entes governamentais para opinar sobre ações de impacto na regulação, tanto nas questões institucionais, como nas setoriais.

10. A ABAR, ao longo desses treze anos, foi adquirindo o respeito e a credibilidade perante governos e várias instituições (nacionais e internacionais) envolvidas com a questão regulatória, tornando-se um

interlocutor preferencial e firmando parcerias para o desenvolvimento da regulação no país, o que, de certa maneira, veio, por consequência, a se revestir da natureza de interesse público.

11. Entre as instituições que mantém intercâmbio/parceria com a ABAR poderemos citar Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Banco Mundial; Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) - USA; Comisión Federal de Mejoria Regulatoria - México (COFEMER); Public Utility Research Center (PURC) - Flórida/USA; Asociación de Entes Reguladores de Saneamiento de América Latina (ADERASA); National Association of Regulatory Utilities Commissioners (NARUC) – USA, entre outros internacionais.

12. No âmbito nacional, a ABAR fala por suas associadas, em temas gerais, perante diversos foros ou entidades associativas de prestadores de serviços ou de defesa do consumidor, quando estão envolvidos os interesses da regulação. Mantém diálogos com entes governamentais responsáveis pelas políticas públicas setoriais (Ministérios: das Cidades, do Meio Ambiente, de Energia, etc.), bem como de estudos, caso do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fundação Getúlio Vargas (FGV). Assim, também, granjeia interlocução no Ministério Público, Tribunais de Contas e Casas Legislativas.

13. O melhor exemplo de parceria nacional pode ser encontrado junto ao Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão em Regulação (PRO-REG), estabelecido na Casa Civil da Presidência da República. Este programa, que tem apoio do BID, ‘objetiva desenvolver ações com vistas a promover o fortalecimento dos mecanismos institucionais para gestão em regulação, propiciando condições para a melhoria da qualidade da regulação, a consolidação da autonomia decisória das Agências Reguladoras federais e o aperfeiçoamento dos instrumentos de supervisão e de controle social’. Com efeito, visando estender aos demais níveis federativos os benefícios do programa, o PRO-REG vem atuando em estreita parceria com a ABAR, utilizando-se de sua capilaridade junto a Agências estaduais e municipais, disponibilizando vagas dos diversos cursos de capacitação promovidos pelo programa.

14. Ainda sobre a parceria com o PRO-REG, muitos eventos (seminários, congressos, encontros, etc.) têm sido realizados em conjunto. Esta

atividade de mútua colaboração demonstra o interesse despertado pela ABAR junto ao Governo Federal e a sua utilização nos propósitos de engrandecimento e avanço da atividade regulatória no país. Exemplos dos últimos eventos em parceria: 29/02/2012 – Seminário Latino Americano de Boas Práticas Regulatórias (Auditório do Anexo do palácio do Planalto); 26-29/09/2011 - VII Congresso Brasileiro de Regulação (Brasília-DF), promoção ABAR, com apoio do PRO-REG e BID, origem do presente artigo.

### Decorrência do Diálogo Regulatório

Como se vê, são muitas as vantagens de introspectar um processo de diálogo na relação entre transparência e controle social. Algumas anotações podem ser feitas nesse sentido:

- Aperfeiçoa a transparência e torna o regulador mais *accountable* (e mais cidadão);
- Propicia a convergência da heterogeneidade de interesses existentes na sociedade;
- As políticas públicas passam a atender de forma mais otimizada ao interesse público;
- Melhoria das práticas regulatórias e da credibilidade dos reguladores;
- Aumenta o nível de participação da sociedade;
- Fortalece o exercício da cidadania com reflexo na melhoria do Controle Social.

### 7 CONCLUSÃO

Tratar de transparência e controle social na regulação pressupõe que ambos os conceitos são indissociáveis. Como num círculo virtuoso, um alimenta o outro.

A atividade regulatória é uma forma de controle, cujo exercício de-

manda um elevado grau de autonomia para sua efetividade. Daí decorre uma necessidade de gerar outro tipo de controle que se faz através da sociedade usuária dos serviços regulados.

Para o exercício do controle social torna-se imprescindível a presença da ação transparente do responsável pela atividade regulatória, através de informações objetivas, claras e simples, mas suficientes para a efetividade desse controle social.

Muitos são os instrumentos a serem utilizados para o exercício da transparência e do controle social na regulação.

Mas, além dos instrumentos formais, percebe-se a necessidade de se estabelecer um ambiente de diálogo regulatório para que o exercício da transparência e do controle social se realize de acordo com os ditames da democracia e os objetivos da regulação se efetivem de forma eficaz a favor da sociedade.

### REFERÊNCIAS

DICIONÁRIO inFORMAL. [S.l.: s.n.], 2012. Disponível em: <<http://www.dicionarioinformal.com.br/transparência/>> Acesso em: 6 abr. 2012.

MAWAD, Ana Paula de Barros. Sistema de Informação e Cidadania: um desafio na gestão de recursos públicos. In: PRÊMIO TESOUREIRO NACIONAL, 6., 2001. **Monografias Vencedoras:** Finanças Públicas. Brasília, STN, 2002. P. 511-549.

MOTA, Ana Elizabete (Org.). **Serviço Social e Saúde:** formação e trabalho profissional. São Paulo, Cortez, 2006.

NAKAGAWA, Masayuki. **Introdução à Controladoria.** São Paulo: Atlas, 1993.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle Social: reformando a administração para a sociedade. In: PRÊMIO SERZEDELLO CORRÊA,

2001. **Monografias Vencedoras:** perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. Brasília: TCU; Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

SILVA, Vini Rabassa *et al.* Controle Social e Sociedade Civil: a (re)construção de um conceito. In: SOCIEDADE BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA. [Portal] Salvador, 2012. Disponível em: <<http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php>> Acesso em: 6 abr. 2012.

## AGERGS - UMA AGÊNCIA CONSOLIDADA

**Edmundo Fernandes da Silva<sup>1</sup>**

A Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) está completando 15 anos de trabalhos prestados à sociedade gaúcha. Sempre com competência, apesar das adversidades políticas e administrativas, buscando a qualidade dos serviços públicos regulados em nosso Estado. É a mais antiga delas, cuja data de fundação foi 28 de novembro de 1997, e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) no dia 30 de novembro de 1997. Desde então, podemos citar alguns trabalhos marcantes de nossa AGERGS, a seguir: A eletrificação rural no Brasil tinha se consolidado naquelas localidades mais distantes dos centros urbanos e mais expressivamente no Rio Grande do Sul com a criação das Cooperativas de Eletrificação Rural, com passos definitivos na década de sessenta. Estas instituições funcionavam por autorização do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), hoje ANEEL, que obtinham licenças para atenderem essas áreas rurais, dentro de um regramento básico, com suas tarifas subsidiadas e que obrigavam as concessionárias do setor a vender essa energia rural a preços abaixo daquela vendida a seus consumidores.

Diante dessa situação e tendo a reforma do Estado brasileiro criado a Lei das Concessões (Lei Federal 8785/97 ou 8987/95), necessário se fazia a regularização de tais cooperativas, o que veio a acontecer com a emissão da resolução nº 333/99 da ANEEL, que fixou regras específicas para a regularização das Cooperativas de Eletrificação Rural.

A AGERGS abraçou com dedicação e competência esse trabalho, vindo a ser referência junto à ANEEL e teve sua missão reconhecida e premiada pela Comissão Interamericana de Energia Regional (CIER),

<sup>1</sup> Conselheiro e Ex-Presidente do Conselho Superior da AGERGS.



em Congresso Internacional em Lima, no Peru, e serviu como base para tese de doutorado na Universidade de São Paulo (USP).

Isso deu visibilidade à AGERGS, um dos motivos de sua constante presença junto à ANEEL, inclusive tornando-se Agência Piloto para descentralização da Agência Federal, em algumas atividades conveniadas.

Outro trabalho de real importância foi efetivado em 2011 por ocasião do acidente natural na estrada RS-115, no Polo Rodoviário de Gramado. A AGERGS impediu o tráfego naquela para evitar riscos aos seus usuários. Diante do acontecido, de imediato a Agência tomou as medidas necessárias, chamando a empresa delegatária e o poder concedente, visando as providências cabíveis e a volta da normalidade, tendo em vista as dificuldades de atendimento daquela região por outras vias alternativas.

Como não houve um acerto entre as partes, a AGERGS, pelo seu Conselho Superior, aprovou a Resolução Decisória nº15/2011, que determinou à empresa delegatária daquela concessão diversas ações, entre elas a recomposição da cortina atirantada que havia rompido e estava impedindo o trânsito.

Este trabalho levou o Conselho Superior da AGERGS a tomar esta importante decisão, pois diante dos problemas advindos entre as partes e pelo tempo que estavam prevendo para sua volta à normalidade (acima de 90 dias) foi apresentado ao delegatário as determinações da AGERGS, as quais foram atendidas, principalmente a recuperação da estrada, precisamente em 28 dias. Pode-se dizer que houve pressão da comunidade usuária e da mídia, pois a interdição da via gerou polêmica, visto que a mesma é a via de maior turismo de nosso Estado.

A par dessas ações aqui descritas, nossa Agência ao longo destes 15 anos trabalhou muito para a melhora da qualidade dos serviços públicos que ela regula, normatizando e criando metodologias e padrões para cálculos tarifários, acompanhamento das empresas e fiscalização desses serviços.

Neste período a Agergs poderia ter avançado muito mais, mas por fatores alheios a sua vontade, política de Governo, falta de apoio do Legis-

lativo, como elementos externos, e também aqueles da própria Agência, entre eles pouca penetração na sociedade, falta de presença junto à mídia, pouca exposição junto a líderes comunitários. Poderia ter divulgado muito mais do que fez como, por exemplo, no sistema de rodovias, cujos trabalhos não foram dados a devida importância, pois a Agência, pela falta de poder de sanção, encaminhou ao longo dos anos esses relatórios a órgãos de governo, que não tomaram as providências cabíveis, o que teria, de certo modo, alterado o quadro em que hoje se encontra.

A AGERGS foi, pela Lei Estadual 10.931/97, criada dentro dos preceitos de independência administrativa e financeira. Apesar de ter receita própria, não dependendo de nenhum centavo do Tesouro, ficou em parte tolhida em suas gestões, dentro das limitações impostas pelo Governo do Estado, perdendo com isso tempo e oportunidades que deixam a Agência apequenada em muitas situações.

Nossa Agência precisa de uma maior autonomia e que esta tenha reflexos imediatos na qualidade dos serviços públicos regulados e na modicidade tarifária, obtendo o poder de última instância administrativa reguladora e definir com autoridade tarifas, obrigando as empresas delegatárias a prestarem as informações necessárias, tanto contábeis como técnicas, para sua melhor avaliação de custos. Deve-se dizer que no momento está bem melhor do que em outras épocas, mas é necessário avançar mais.

Por fim é mister que se diga que a AGERGS possui um quadro profissional reduzido para todo o trabalho a ser feito, mas que o mesmo é minimizado pela qualidade e dedicação do seu corpo técnico.

Os Governos têm que se preocuparem mais com a Agência pela sua importância no cenário econômico/social e para tanto qualificarem mais sua capacitação, soltando algumas amarras e dando condições para ela cumprir seu verdadeiro papel proposto pela sua lei de criação, mormente pela condição de aplicação de sanções legítimas, que aprimoram a prestação dos serviços, e ser vista pela sociedade como ente que a representa na relação do poder concedente e prestador dos serviços.



Devemos também entender que a AGERGS ao completar 15 anos, ainda é jovem e precisa amadurecer para que possa no decorrer dos próximos anos cumprir uma maior dinâmica operacional, o que com certeza vai acontecer. Basta dar-lhe os instrumentos e suprir suas carências.

AGERGS, parabéns! Siga sua missão.

# A EXPERIÊNCIA DE PORTUGAL NA REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUAS E RESÍDUOS

Filomena Rodrigues Lobo<sup>1</sup>

## 1 APRESENTAÇÃO

As atividades de abastecimento público de água às populações, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos constituem serviços públicos de caráter estrutural, essenciais ao bem-estar geral, à saúde pública e à segurança coletiva das populações, às atividades econômicas e à proteção do ambiente. Estes serviços devem pautar-se por princípios de universalidade no acesso, de continuidade e qualidade de serviço, e de eficiência e equidade dos preços.

Em Portugal continental a Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) é a entidade reguladora desses serviços.

## 2 MISSÃO E OBJETIVOS DA REGULAÇÃO

Em 1997 foi criado o Instituto Regulador de Águas e Resíduos (IRAR) pelo Decreto-Lei n.º 230/97, de 30 de agosto, que assumiu a responsabilidade de entidade reguladora desses serviços em Portugal. O seu Estatuto foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 362/98, de 18 de novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 151/2002, de 23 de maio.

Em 2009 o Governo aprovou um diploma que transformou o IRAR em Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ER-

---

<sup>1</sup> Diretora do Departamento de Engenharia-Resíduos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR).

SAR). Para além da nova designação, através da qual se pretendeu clarificar que a sua intervenção é especificamente sobre os serviços de águas e resíduos e não genericamente sobre as águas enquanto recurso e sobre os resíduos, o novo regime jurídico introduziu um reforço da regulação do setor, traduzido no alargamento do âmbito de intervenção da ERSAR a todas as entidades gestoras destes serviços, e em maiores competências.

Assim, a ERSAR é atualmente a autoridade reguladora dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos e a autoridade competente para a qualidade da água para consumo humano. Neste âmbito, a ERSAR visa defender os direitos dos consumidores, utentes dos sistemas multimunicipais e municipais, por um lado, e assegurar a sustentabilidade económica destes, por outro. Procedendo deste modo, pretende promover a regulação como instrumento moderno de intervenção do Estado nos setores de atividade económica fundamentais, com vista ao seu bom funcionamento e à defesa do interesse público.

A regulação tem como principal objetivo a proteção dos interesses dos utilizadores, através da promoção da qualidade de serviço prestado pelas entidades gestoras e da garantia de tarifários socialmente aceitáveis, materializada nos princípios de essencialidade, indispensabilidade, universalidade, equidade, fiabilidade e de custo-eficácia associada à qualidade de serviço.

Deve, no entanto, fazê-lo tendo em conta a salvaguarda da viabilidade económica e dos legítimos interesses das entidades gestoras, independentemente do seu estatuto - público ou privado, municipal ou multimunicipal -, e considerando ainda a salvaguarda do setor económico através da consolidação do tecido empresarial e a contribuição para a implementação das políticas definidas pelo Governo.

A atuação da ERSAR deve pautar-se pelos princípios de competência, isenção, imparcialidade e transparência e ter em conta, de forma integrada, as vertentes técnica, económica, jurídica, ambiental, de saúde pública, social e ética, que devem caracterizar estes serviços.

A ERSAR conta atualmente com seis dezenas de colaboradores distribuídos por vários departamentos e setores. Destes colaboradores, cerca de 80% são licenciados em diversas áreas, como economia, gestão, engenharia, direito e biologia. Para além destes colaboradores, a ERSAR recorre ainda a vários consultores em diversas áreas de atuação.

As receitas da ERSAR correspondem às resultantes da cobrança da taxa de regulação às entidades gestoras reguladas e da taxa de controle da qualidade da água a todas as entidades gestoras que prestam serviço de abastecimento de água. Essas receitas totalizam atualmente cerca de oito milhões de euros anualmente e pesam menos de um por cento nos tarifários dos utilizadores destes serviços.

### 3 ÂMBITO DE INTERVENÇÃO

Face ao atual estatuto, a ERSAR deve assegurar duas missões distintas, embora naturalmente complementares:

- A regulação dos setores de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos;
- A regulação da qualidade da água para consumo humano.

Quanto à primeira missão, a ERSAR visa assegurar a qualidade dos serviços prestados pelos sistemas de água de abastecimento público, de águas residuais urbanas e de resíduos urbanos, supervisionando a concessão, a execução, a gestão e a exploração dos sistemas, bem como garantir o equilíbrio do setor e a sustentabilidade económica desses sistemas. No âmbito da missão de regulador, tem que se relacionar com 498 entidades gestoras.

Desagregando estas entidades agora sujeitas à regulação por atividade, existem 393 entidades a prestar serviço de abastecimento de água, 285 entidades a prestar serviço de saneamento de águas residuais e 282 entidades a prestar serviço de gestão de resíduos urbanos.

À ERSAR foi ainda atribuído o estatuto de autoridade competente

para a qualidade de água para consumo humano através de legislação que entrou em aplicação plena a 25 de dezembro de 2003. No que respeita à regulação da qualidade da água para consumo humano, tem que se relacionar com um total de 422 entidades gestoras.

#### 4 MODELO DE REGULAÇÃO

A ERSAR implementou um modelo de regulação adaptado à realidade portuguesa, definiu procedimentos de regulação, criou os necessários instrumentos tecnológicos, como o Portal ERSAR, desenvolveu as capacidades próprias e sensibilizou as entidades reguladas para este enquadramento.

O modelo desenvolvido pela ERSAR passa pela regulação estrutural do setor, pela regulação comportamental das entidades gestoras prestadoras dos serviços de águas e resíduos e por atividades complementares.

A nível da **regulação estrutural** do setor, a ERSAR:

- Monitoriza as estratégias nacionais para o setor, acompanhando a sua implementação e reportando periodicamente as evoluções e os condicionamentos;

- Elabora propostas de nova legislação para o setor, por exemplo, a nível dos regimes jurídicos dos sistemas municipais e multimunicipais, da legislação técnica sobre os serviços de águas e resíduos e do regime jurídico da regulação.

A nível da **regulação comportamental** das entidades gestoras prestadoras dos serviços de águas e resíduos, a ERSAR:

- Assegura a monitorização legal e contratual das entidades gestoras ao longo do seu ciclo de vida, nomeadamente através da análise de processos de concurso e contratualizações, de modificação dos contratos, de resolução dos contratos e de reconfigurações e fusões de sistemas, fazendo o acompanhamento da execução dos contratos e intervindo quando necessário na conciliação entre as partes;

- Assegura a regulação económica das entidades gestoras, promovendo a regulação de preços para garantir tarifas eficientes e socialmente aceitáveis sem prejuízo da sustentabilidade económica e financeira das entidades gestoras;

- Assegura a regulação da qualidade de serviço prestado aos utilizadores pelas entidades gestoras, avaliando o seu desempenho e comparando as entidades gestoras entre si, através da aplicação de um sistema de indicadores, de forma a promover a sua eficiência e melhoria, em geral, dos seus níveis de serviço. Este componente da regulação será um pouco mais desenvolvido no ponto 5;

- Assegura a regulação da qualidade da água para consumo humano, avaliando a qualidade da água fornecida aos consumidores, comparando as entidades gestoras entre si e acompanhando os descumprimentos em tempo real, promovendo assim a melhoria da qualidade da água;

- Realiza a análise de reclamações de utilizadores e promove a sua resolução entre utilizadores e entidades gestoras prestadoras do serviço.

A nível das **atividades complementares**, a ERSAR:

- Elabora e divulga regularmente informação rigorosa e acessível a todos os intervenientes do setor;

- Apoia tecnicamente as entidades gestoras, promovendo edição de publicações e a realização de ações de formação, frequentemente em parceria com centros de saber. Nas publicações podemos destacar, entre várias outras, o Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal, abordando a caracterização geral do setor, a caracterização económica e financeira do setor, a avaliação da qualidade do serviço prestado aos utilizadores e a avaliação da qualidade da água para consumo humano;

- Dá resposta a questões diversas colocadas por todos os intervenientes do setor.

Todas estas valências do modelo de regulação devem ter uma articulação perfeita entre si, permitindo construir um modelo coerente.

## 5 AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO SERVIÇO – APLICAÇÃO DE SISTEMAS DE INDICADORES

O IRAR (atual ERSAR) considerou prioritário integrar, no seu modelo regulatório, um módulo específico para a “qualidade do serviço prestado”, tendo para o efeito definido um processo de avaliação da qualidade de serviço prestado aos utilizadores pelas entidades gestoras.

O recurso a indicadores de desempenho foi desde logo considerado indispensável neste processo de avaliação da qualidade de serviço, por constituírem um instrumento de avaliação da eficiência e da eficácia das entidades gestoras que o prestam relativamente a aspetos específicos da atividade por si desenvolvida e do seu comportamento, permitindo uma uniformização do recolhimento de informação e a avaliação de desempenho com base em definições claras e numa linguagem comum.

O sistema de avaliação da qualidade de serviço prestado pelas entidades gestoras, aplicado desde 2004, se assentou, assim, no uso destes indicadores de desempenho.

A conceção deste sistema de indicadores teve, numa primeira fase, como base um conjunto de 20 indicadores, os quais procuraram traduzir a qualidade dos serviços prestados pelas entidades gestoras em termos da defesa dos interesses dos utilizadores, da sustentabilidade das entidades gestoras e da sustentabilidade ambiental, critérios considerados imprescindíveis para medir de forma global a qualidade do serviço prestado.

No seu conjunto, os indicadores de desempenho selecionados traduzem, de modo sintético, os aspectos mais relevantes da qualidade de serviço de uma forma que se pretende verdadeira e equilibrada. A quantificação de cada indicador, ao contribuir para a quantificação da qualidade de serviço sob um dado ponto de vista, numa dada área e durante um dado período de tempo, facilita a avaliação do cumprimento dos objetivos e a análise da sua evolução ao longo do tempo. Pretendendo-se, desta forma, simplificar uma análise que por natureza é complexa.

Para além de se proceder à avaliação individual de cada uma das entidades gestoras, o processo de avaliação inclui também um mecanismo de comparação dos resultados entre entidades gestoras similares (*benchmarking*), cujos resultados são objeto de exposição pública, constituindo uma pressão positiva no sentido da melhoria da qualidade do serviço prestado, na medida em que incentiva as entidades gestoras no sentido da eficiência, por naturalmente se quererem ver colocados em posição favorável, com vantagens claras para os utilizadores, materializando também um direito fundamental de acesso à informação que assiste a todos os utilizadores.

É com este desiderato que os resultados deste processo de avaliação da qualidade do serviço são publicados anualmente no Volume 3 do Relatório Anual do Setor de Águas e Resíduos em Portugal (RASARP), o qual pode ser consultado no *site* do ERSAR ([www.ersar.pt](http://www.ersar.pt)).

Este sistema de indicadores foi aplicado durante os últimos oito anos a todas as entidades gestoras de águas e resíduos urbanos concessionárias, as quais evidenciaram um elevado espírito de colaboração e profissionalismo, fator essencial para o sucesso deste sistema de avaliação.

Com o alargamento, em 2009, do âmbito de regulação da ERSAR a todo o universo de entidades gestoras de águas e resíduos a operar no país (386), procedeu-se à elaboração da 2ª geração do sistema de indicadores, o qual está a ser aplicado pela primeira vez em 2012, estando neste momento a avaliar-se a qualidade do serviço prestado aos utilizadores durante o ano anterior.

Esta 2ª geração de indicadores teve como ponto de partida uma revisão do sistema de indicadores adotado na 1ª geração, uma análise crítica do estado atual dos conhecimentos, a experiência adquirida pela ERSAR desde 2004 e a correspondente adaptação ao novo universo de entidades reguladas muito mais vasto, diversificado e por isso mesmo complexo.

Foi, assim, necessário adaptar o Guia de Avaliação, então existente, procurando-se reduzir o número de indicadores e melhorar a adequabilidade destes para a avaliação do universo de entidades agora reguladas,

mantendo-se ao mesmo tempo uma linha coerente com a 1ª geração de indicadores, quer em termos da estrutura dos indicadores, quer da continuidade de alguns indicadores que se revelaram estruturantes para a avaliação da qualidade do serviço.

Para além da identificação e da especificação de todos os componentes do sistema de avaliação, e em particular do conjunto de indicadores de qualidade do serviço a utilizar em cada um dos três serviços, o Guia de Avaliação inclui todos os procedimentos de avaliação, através da definição da informação a obter, do cálculo de indicadores, da sua interpretação e análise comparativa, numa perspetiva de *benchmarking*, e da produção do relatório de síntese.

Acresce referir que a publicação das normas ISO 24500, relativas à avaliação do desempenho dos serviços de águas, se revelou um importante contributo para a melhoria e consolidação do sistema de avaliação. De salientar que embora o âmbito dessas normas esteja limitado aos serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, os princípios gerais preconizados aplicam-se igualmente aos serviços de gestão de resíduos urbanos.

O atual sistema de indicadores é, assim, composto, para cada um dos serviços (abastecimento de água, saneamento de águas residuais urbanas e gestão de resíduos urbanos), por 16 indicadores, os quais se distribuem em três grupos de indicadores de qualidade do serviço:

- Indicadores que traduzem a adequação da interface como utilizador: com este grupo de indicadores pretende-se avaliar se o serviço prestado aos utilizadores no ano a que se refere a avaliação foi adequado, nomeadamente ao nível da maior ou menor acessibilidade física e económica que têm ao serviço e da qualidade com que o mesmo lhes é fornecido.

- Indicadores que traduzem a sustentabilidade da gestão do serviço: com este grupo de indicadores pretende-se avaliar se estão a ser tomadas as medidas básicas para que a prestação do serviço seja sustentável; subdivide-se este grupo nos aspectos de sustentabilidade económica do

serviço, de sustentabilidade infraestrutural do serviço e de produtividade física dos recursos humanos.

- Indicadores que traduzem a sustentabilidade ambiental: com este grupo de indicadores pretende-se avaliar o nível de salvaguarda dos aspectos ambientais associados às atividades da entidade gestora; subdivide-se este grupo em aspetos de eficiência na utilização de recursos ambientais e na prevenção da poluição.

De salientar que este sistema prevê, para cada indicador, intervalos de valores de referência para a classificação da qualidade do serviço em “boa”, “mediana” ou “insatisfatória”, sendo que, nas situações em que a influência da tipologia da área geográfica de intervenção o justifique, são definidos intervalos de referência específicos para áreas predominantemente urbanas, mediantemente urbanas e predominantemente rurais.

A ERSAR quantifica e avalia anualmente este conjunto de indicadores, promovendo uma análise comparativa da qualidade de serviço prestada pelas entidades gestoras, procedendo depois à sua divulgação pública através do RASARP, publicado em papel e disponibilizado no seu *site* da *internet* em formato digital, contribuindo, de forma inequívoca, para uma maior transparência e confiança no setor.

Pode dizer-se que, em termos gerais, a avaliação da qualidade destes serviços em Portugal tem melhorado consideravelmente nos últimos anos, sendo o balanço da aplicação da 1ª geração de indicadores bastante positivo, na medida que tem contribuído para a efetiva promoção da eficiência e eficácia das entidades gestoras, dotando o regulador de um conjunto de informação que permite avaliar e comparar cada uma delas, estando-se convictos de que o mesmo irá ocorrer com a aplicação desta 2ª geração de indicadores, agora a todo o universo de entidades gestoras de águas e resíduos.

Este processo de avaliação tem-se revelado uma peça fundamental do modelo de regulação, em implementação pela ERSAR, nomeadamente no que respeita à componente da regulação da qualidade do serviço prestado pelas entidades gestoras.



A sua importância resulta, como atrás expresso, não apenas de constituir um poderoso instrumento promotor de uma maior eficácia e eficiência na atividade das entidades gestoras, promovendo, assim, a melhoria da qualidade do serviço prestado, mas também de materializar um direito fundamental dos utilizadores destes serviços, que é o de terem acesso à informação fiável e de fácil interpretação acerca dos serviços de águas e resíduos que lhes é prestado.

## 6 BALANÇO E PERSPETIVAS PARA O FUTURO

A atual estratégia para o setor tem-se revelado genericamente bem-sucedida, permitindo, nestas últimas duas décadas, avanços significativos ao nível do atendimento das populações, graças à continuidade no financiamento e na execução das infraestruturas, da gradual melhoria na qualidade dos serviços, com mecanismos de avaliação regular e de *benchmarking*, da criação, embora tímida, de alguns mecanismos para a harmonização tarifária com recuperação tendencial dos custos compatível com a acessibilidade económica, da melhoria da gestão operacional com aproveitamento de economias de escala e alguma melhoria nos níveis de eficiência, da clarificação dos papéis do setor empresarial estatal, municipal e privado e da existência de um número aceitável de concorrentes no setor municipal, do maior cumprimento dos normativos nacionais e comunitários, dos avanços na abordagem integrada na prevenção e no controle da poluição e da melhoria da produtividade e competitividade do setor através de soluções ecoeficientes.

Pese embora esses avanços, subsistem alguns problemas, nomeadamente a nível da sustentabilidade económica e financeira nas entidades gestoras estatais e municipais.

Esta situação evidencia, na opinião da ERSAR, a necessidade de implementação de algumas medidas corretivas, nomeadamente:

- Concluir a racionalização dos serviços de titularidade estatal,

aproveitando melhor as economias de escala, de gama e de processo, por forma a promover a sustentabilidade económica e financeira das entidades gestoras, reduzir os custos dos serviços, uniformizar as tarifas por região, assegurar contratos com pressupostos atualizados e corretos, clarificar os papéis do Estado e dos Municípios e diminuir o nível de conflitualidade;

- Promover a racionalização dos serviços de titularidade municipal, nomeadamente a nível tarifário, por forma a promover a sustentabilidade económica e financeira das entidades gestoras que prestam serviço ao utilizador final (ditas em baixa), com reflexos na equidade entre utilizadores e na proteção ambiental;

- Introduzir mecanismos de garantia de acessibilidade económica dos utilizadores destes serviços, por forma a moderar o impacto social de correções tarifárias, introduzindo maior equidade entre utilizadores e protegendo situações sociais extremas;

- Reforçar a eficiência e a eficácia do setor por forma a garantir, através da regulação e de maior concorrência, a proteção dos interesses dos utilizadores, com a salvaguarda da viabilidade económica e dos legítimos interesses das entidades gestoras no curto, médio e longo prazo.

A implementação das medidas anteriormente referidas é, no atual contexto, a melhor forma de garantir os interesses dos utilizadores destes serviços, pois é assim possível continuar a desenvolver o setor de uma forma estruturalmente mais correta, coerente e mobilizadora da participação equilibrada de todos os agentes envolvidos, de onde resulte uma melhor qualidade de serviço para os utilizadores a um preço eficiente e justo.

É do interesse nacional que o País continue a fazer uma clara aposta estratégica no setor, concluindo definitivamente o ciclo infraestrutural dos serviços de abastecimento de água, de saneamento das águas residuais urbanas e de gestão dos resíduos urbanos, aspecto fundamental numa sociedade desenvolvida, em que estes serviços essenciais são um dos pilares da cidadania nacional e europeia.





**ESTADO DO  
RIO GRANDE DO SUL**