

Marco Regulatório

Nº 8 - Março 2005

Revista da AGERGS

Porto Alegre-RS

**Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos
Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS**

Conselho Superior

Maria Augusta Feldman

David Fialkow Sobrinho

Denise Zaions

Clovis Ilgenfritz da Silva

Eduardo Delgado

Luiz Miranda

Guilherme Socias Villela

Sumário

APRESENTAÇÃO	5
A REGULAÇÃO DOS PÓLOS RODOVIÁRIOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - Maria Augusta Feldman	7
AGERGS: CRESCER EM BUSCA DO ÓTIMO - David Fialkow Sobrinho	17
ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONCEITO DE QUALIDADE NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS Eduardo Mahlmann Mesquita da Costa	21
ANÁLISE DA REPRESENTATIVIDADE DOS USUÁRIOS VOLUNTÁRIOS DA AGERGS - Francisco José Vasconcellos de Araújo	31
ATRATIVIDADE PARA O EMPREENDEDOR DE GERAÇÃO NO NOVO MODELO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO - José Carlos Lisboa	45
AUTONOMIA FINANCEIRA DAS AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO: O CASO DA AGERGS - Gilvane Amorim Oliveira	53
DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA E AGÊNCIAS REGULADORAS Sérgio Guerra	61
MONOPÓLIO NATURAL, COMPETITIVIDADE E REGULAÇÃO: A PROPOSIÇÃO DE DEMSETZ - Roberto Tadeu de Souza Júnior	73
SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS: CONSUMIDOR OU USUÁRIO DO SERVIÇO PÚBLICO? - Márcia Cadore	89
O SERVIÇO PÚBLICO E A PARTICIPAÇÃO DO USUÁRIO ATRAVÉS DOS CONSELHOS DE CONSUMIDORES - Stelamaris Caropreso Calovi	95

APRESENTAÇÃO

Nossa revista, o Marco Regulatório, chega à sua oitava edição cumprindo com seu objetivo de oferecer aos reguladores um pouco de nosso trabalho e nossas experiências, sintetizadas nesta publicação.

Esta edição tem para nós uma particularidade, contém, de forma resumida, os trabalhos de monografia de nossos técnicos que, cumprindo política de qualificação funcional definida pelo Conselho Superior, participaram recentemente do *MBA* sobre Agências de Regulação na UFRGS.

Os temas que aqui apresentamos são variados, passeiam pela área jurídica, contábil, de engenharia e de economia, representando, portanto, um pouco da multiplicidade da ação regulatória.

Contamos ainda com a contribuição de nossos conselheiros, da Dra. Márcia Regina Lusa Cadore Weber, Procuradora do Estado, diretora jurídica desta casa, que disserta sobre o controverso tema: “Serviços Públicos Delegados: Consumidor ou Usuário do Serviço Público?” e, destacamos ainda, a participação especial do professor Dr. Sérgio Guerra, da *Fundação Getúlio Vargas*, nosso convidado que qualifica o debate ao analisar um tema clássico: “*A Discricionariedade Técnica das Agências Reguladoras*”.

Nosso objetivo é provocá-los à leitura e a reflexões.

Maria Augusta Feldman
Conselheira-presidente

A REGULAÇÃO DOS PÓLOS RODOVIÁRIOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

*Maria Augusta Feldman**

A partir do final da década de 90, os brasileiros passaram a conviver com novas instituições: as Agências de Regulação. Fruto da reforma do Estado e, portanto, consequência de uma profunda mudança na relação do aparelho estatal com a sociedade, esses órgãos têm entre suas atribuições, a regulação dos serviços públicos cuja prestação foi delegada a particulares.

Em verdade, a interferência do Estado nas relações econômicas não é nova. Um bom exemplo remonta a Idade Média (Turczyn, 2000), quando eram designados fiscais públicos para que percorressem o mercado, cortando o rabo dos peixes que não tivessem sido vendidos naquele dia. Assim, no dia seguinte, o consumidor saberia que aquele peixe ofertado não era fresco.

Os entes reguladores, por sua vez, também são antigos na Europa e na América do Norte. O modelo utilizado no Brasil foi concebido nos Estados Unidos, no final do século passado, visando disciplinar atividades privadas afetadas por um interesse público (*public utilities*). A primeira agência que se tem notícia foi a americana, criada em 1887 (*ICC – Interstate Commerce Commission*). No Brasil, o Rio Grande do Sul foi pioneiro nesse processo, através da criação da AGERGS – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul.

A importância dessas instituições é indiscutível, na medida em que a prestação de serviços de natureza essencial por particulares deve privilegiar a qualidade e a atualidade, assim como a modicidade

* Conselheira-presidente da AGERGS -mafeldman@agergs.rs.gov.br

tarifária, visando sempre beneficiar a população. Embora, muitas vezes, exista convergência entre os interesses dos empresários e as expectativas dos usuários, em inúmeras situações, há necessidade de participação de um órgão neutro para mediar as relações entre as partes envolvidas.

O Papel da Agência

Utilizando o amplo conceito de regulação traçado pelo autor português Vital Moreira (apud Mendes, 2000), podemos dizer que esta consiste no estabelecimento e na implantação de regras para a atividade econômica, destinadas a garantir o seu funcionamento equilibrado, de acordo com determinados objetivos públicos.

A título ilustrativo, podemos representar esses órgãos através de um triângulo, traçado a partir de três linhas de idêntico tamanho. Cada uma dessas linhas simbolizaria um segmento: usuários, delegatários e poder concedente. A agência reguladora deve se posicionar entre as linhas, de forma imparcial, sendo responsável pela harmonização das relações entre os demais agentes. A fim de garantir essa necessária equidistância, foram concebidos como órgãos de Estado e não de Governo, originando as chamadas autarquias especiais, ou seja, com características peculiares, capazes de gerar salvaguardas institucionais. A neutralidade exige a ausência de subordinação hierárquica aos órgãos de governo, mandatos fixos, autonomia e independência funcional, intelectual e financeira, corpo técnico altamente qualificado, inexistência de instância revisora hierárquica de seus atos, ressalvada a revisão judicial.

Tais requisitos buscam afastar da agência a possibilidade do que, no jargão regulatório, chamamos de captura, ou seja, a aproximação excessiva do regulador com uma das partes reguladas. O regulador não pode ficar a mercê das pressões políticas, suas decisões não podem estar subordinadas às variáveis eleitorais, que, por certo, prejudicariam sua independência e sua imparcialidade.

Em tempos de parcerias público-privadas e de carência de

recursos para a infra-estrutura, o País precisa, mais do que nunca, de um ambiente regulatório estável. Contratos com duração de mais de 30 anos não podem se sujeitar a mudanças de regras a cada novo governo. Perderia o empresário, perderia o governo e perderia a própria sociedade.

Entretanto, a não subordinação não implica na ausência de controles externos. Tanto quanto qualquer outra instituição pública, as agências precisam atuar com transparência. A criação de mecanismos que permitam o controle social dos atos regulatórios é fundamental. Nesse sentido, mais uma vez a AGERGS foi pioneira, a partir de suas sessões públicas, da instituição de audiências e de consultas públicas prévias à aprovação de resoluções de conteúdo regulatório. Também a tramitação dos processos de reajustamento e a revisão tarifária seguem um rito altamente transparente, com audiências públicas, possibilidade de manifestação escrita e oral, assim como divulgação prévia dos pareceres da área técnica e do pedido apresentado pela concessionária.

A AGERGS presta contas à Assembléia Legislativa, apresentando à mesma seu relatório anual e a pesquisa de opinião sobre a qualidade dos serviços públicos delegados. Os atos de gestão administrativa são ainda auditados pelo Tribunal de Contas, tal qual ocorre com todos os órgãos públicos.

Regulação nos Pólos Rodoviários

À parte das questões envolvendo a independência, a autonomia e o controle externo das agências reguladoras em debate no cenário nacional, a atividade regulatória em si não é uma atividade simples, principalmente no caso da AGERGS, agência multissetorial. Segundo o autor português Vital Moreira (Mendes, 2000), o conceito de regulação consiste no estabelecimento e na implantação de regras para a atividade econômica, destinadas a garantir o seu funcionamento equilibrado, de acordo com determinados objetivos públicos.

Dentre as áreas reguladas pela AGERGS estão os pólos rodoviários, os transportes intermunicipais de passageiros rodoviários e

aquaviários, os portos e, a partir de convênio firmado com a ANEEL, os serviços de energia elétrica.

Quanto à regulação dos pólos rodoviários no RS, infelizmente, por ocasião da implantação da Agência, o Programa de Concessões no Rio Grande do Sul já se encontrava em andamento, aliás o processo licitatório foi muito rápido. A população não acompanhou e não participou das discussões. Foi surpreendida e, em algumas regiões, ainda resiste.

A AGERGS não participou da elaboração do edital, mas foi inserida nos contratos. Evidentemente, sua atuação é limitada em tais instrumentos no Rio Grande do Sul. Se considerarmos as sucessivas dificuldades e instabilidades que têm cercado, em especial, estas concessões de rodovias, os problemas tornam-se mais complexos.

De toda a malha rodoviária estadual, 12,4% dos trechos foram delegados. Também foram concedidos trechos de rodovias federais ao Governo do Rio Grande do Sul.

Tabela 1 – Malha rodoviária do Rio Grande do Sul

	Pavimentada (km)	Concedida (km)	% Concedido
Estadual	6.593,48	816,25	12,4
Federal	5.072,73	1.719,25	33,9
Total	11.666,21	2.535,50	21,7

A criação dos pólos rodoviários no Rio Grande do Sul foi a composição encontrada para viabilizar as concessões, adaptando-as ao volume de veículos em circulação, de modo a garantir o equilíbrio econômico financeiro dos contratos. As praças de pedágio com maior fluxo subsidiariam as praças deficitárias. A licitação foi pela modalidade de concorrência: tarifa fixa, mínimo de três trechos e três praças, sendo vencedora a empresa que apresentasse a maior extensão entre os trechos ofertados de rodovias, além das obrigatórias.

Tabela 2 – Concessões Estaduais

Pólo Rodoviário	Extensão Inicial (km)	Extensão após Aditamento (km)
Caxias do Sul	173,750	191,070
Carazinho	250,400	250,400
Gramado	131,970	144,070
Lajeado	318,800	328,780
Metropolitano	805,000	535,770
Santa Cruz do Sul	197,820	207,870
Vacaria	132,660	141,840
Total	2.010,400	1.799,800

Impasses nos contratos

Os problemas iniciaram em meados de 1998, com o próprio Governo que propôs e implementou as concessões. Os contratos determinavam reajuste de tarifas quando do início da cobrança do pedágio, contudo, tais reajustes não foram concedidos. O órgão regulador não foi provocado e não provocou o Governo no sentido de garantir o cumprimento dos contratos.

Em 1999, quando da posse do primeiro Governo, pós concessões, o reajuste tarifário foi negado mais uma vez. Foi suspensa unilateralmente a cobrança do pedágio e não foi autorizada a abertura de duas praças previstas nos contratos. Iniciou-se, assim, uma tumultuada batalha judicial. Visto que o debate havia se deslocado para outra esfera, a judicial, a Agência Reguladora acompanhou o processo.

Em 2000, já era visível o atraso das obras. A relação contratual desequilibrou-se. A AGERGS buscou atuar na mediação entre as partes. O Governo do Estado e as concessionárias efetivaram um acordo sem a participação dos reguladores. O primeiro aditivo contratual teve autorização do Poder Legislativo e só foi homologado pela Agência posteriormente, por imperativo legal.

O termo aditivo estabeleceu a cobrança bidirecional de tarifa através da Lei nº 11.545/00. De forma temporária, determinou a conservação de trechos urbanos e repassou, também temporariamente, à concessionária os custos de atendimento mecânico, médico e emergencial, além da avaliação do serviço por índice de imagem. Foi criada uma nova estrutura tarifária. Foram diminuídos os investimentos e as metas dos indicadores de qualidade.

Tarifa

De acordo com o edital, os veículos foram divididos em duas classes (passeio e utilitários/comerciais) e a tarifa foi previamente definida por classe e por eixo. O reajustamento previsto seria calculado pela variação de uma cesta de índices da Fundação Getúlio Vargas - FGV (Base Fev/96).

A tarifa inicial possuía os seguintes valores:

Tabela 3 – Tarifa Inicial

Classe	Tarifa
Veículos de passeio e utilitários	R\$ 1,50 / eixo
Veículos Comerciais	R\$ 2,50 / eixo

Entre 2003 e 2004, já sob o comando de um novo governo, os pólos vivenciaram outros problemas. Rotas de fuga permaneceram e se expandiram na malha rodoviária. As rodovias, nesses trechos, tornam-se mais perigosas e os usuários vivem situações de insegurança.

Em algumas regiões, os usuários promoveram mobilizações contra os pedágios, especialmente nas praças de Águas Claras e Farroupilha. Mais uma vez a situação foi levada à instância judicial, resultando no fechamento temporário de quatro praças de pedágio.

Tabela 4 – Tarifa Básica Atual

Pólo Rodoviário	Tarifa por Classe de Veículo (R\$)	
	Passeio e utilitários c/ 2 eixos	Comerciais c/ 2 eixos
Carazinho	4,20	5,30
Gramado	4,80	4,80
Demais Pólos	4,30	5,40

O último reajuste tarifário, ainda não homologado pela AGERGS, foi parcelado por acordo das concessionárias com o Governo, sem que tenha sido firmado o termo aditivo. A Agência Reguladora, cumprindo o seu papel, solicitou ao Poder Concedente que estabelecesse os termos do parcelamento, verbalmente acordado. Realiza, periodicamente, vistorias regulatórias e inspeções de campo, a partir das quais são gerados relatórios e/ou notificações, apontando, quando é o caso, as não conformidades na prestação dos serviços.

Tabela 5 - Rentabilidade

Pólo Rodoviário	TIR* (%)
Caxias do Sul	27,7
Carazinho	28,1
Gramado	24,3
Lajeado	23,6
Metropolitano	26,1
Santa Cruz do Sul	23,6
Vacaria	27,2

* Taxa Interna de Retorno

(**Fonte:** Projeto de Exploração da Rodovia)

Conforme termo aditivo firmado entre o Governo do Estado e as concessionárias, com a aprovação do Legislativo através da Lei 11.545/2000, até dezembro de 2004 deve ser avaliado o equilíbrio econômico

financeiro dos contratos. O diagnóstico completo objetiva subsidiar os levantamentos necessários que possibilitarão identificar os investimentos e as obras realizadas, assim como propor eventuais adequações do Projeto Básico de Exploração - PBE, do Projeto de Engenharia Econômica - PEE e do Projeto de Exploração da Rodovia - PER, de forma a consolidar as adequações anteriormente requeridas nos projetos.

Este trabalho envolve aspectos físicos, estruturais e contábeis, desenvolvendo o levantamento acerca das melhorias nas rodovias concedidas, fluxo de veículos nas rotas que permitem desvio ou fuga de receita, documentos, condições do pavimento, despesas efetivadas, evolução do Volume Diário Médio - VDM, preços dos serviços ou insumos e sua compatibilidade com as propostas. Contemplará, ainda, o levantamento das receitas não auferidas em razão de paralisação das cobranças por decisões judiciais.

De posse de todos esses dados, será possível verificar se as intervenções que serão propostas pelas concessionárias ou pelo Poder Concedente são adequadas e necessárias para atender ao desenvolvimento regional, às necessidades dos usuários, e se permitem atingir os indicadores de qualidade previstos. Questões como o tempo de sobrevida estrutural do pavimento e o fluxo de caixa necessitam ser avaliadas. Somente a partir desses elementos é que se poderá verificar se os investimentos definidos estão sendo alcançados, e se as tarifas praticadas são justas.

Em síntese, a fim de desempenhar seu papel com a isenção necessária, a Agência traçou como meta para o exercício de 2004, o desenvolvimento de diagnóstico dos pólos rodoviários do Estado. Realizou licitação visando a contratação de empresa capaz de elaborar tal trabalho, que está em processo de finalização.

Maturidade

Com o diagnóstico será possível, finalmente, iniciar os procedimentos de análise das revisões contratuais relativas às concessões, para que a Agência efetue um exame claro do cumprimento dos contratos e das propostas para o futuro. Seus resultados permitirão ajustes e as alterações necessárias. Acreditamos que isso contribuirá para

que o Poder Concedente possa retomar as metas dos indicadores de qualidade, definidos quando da assinatura dos contratos. A realização deste trabalho é um grande desafio, que somará experiência para o futuro da excelência regulatória e responderá às expectativas e necessidades dos usuários.

A criação de mecanismos que permitam o controle social dos atos regulatórios é fundamental. Nesse sentido, mais uma vez a AGERGS foi pioneira, a partir de suas sessões públicas, da instituição de audiências e de consultas públicas prévias à aprovação de resoluções de conteúdo regulatório. Depois de sete anos de ação regulatória, a AGERGS vive sua maturidade, que também passa pela confiabilidade dos dados sobre os setores regulados. A tramitação dos processos de reajustamento e a revisão tarifária seguem um rito altamente transparente, com audiências públicas obrigatórias, possibilidade de manifestação escrita e oral para interessados, assim como divulgação prévia dos pareceres da área técnica e do pedido apresentado pela concessionária.

O regulador, ao garantir a transparência de seus atos, se protege das pressões políticas. Suas decisões não podem estar subordinadas às variáveis eleitorais, que, por certo, prejudicariam sua independência e sua imparcialidade. Seus parceiros precisam acompanhar esse crescimento, colaborando com a transparência nas informações.

A realização do diagnóstico é parte dessa evolução, ao mesmo tempo que auxiliará a responder questões ainda pendentes:

- Que tipos de rodovias servem melhor ao Estado?
- Quais os limites e as competências que cabem a cada ente envolvido?
- Os serviços oferecidos estão realmente correspondendo às tarifas praticadas?

Nossos questionamentos são hoje essencialmente técnicos. Questões ideológicas que envolvem privatizações e concessões não podem, neste momento, ser o foco deste debate, que poderá retornar em 2012, quando então deverá ser discutido o encerramento ou a prorrogação dos contratos dos sete pólos rodoviários.

À AGERGS, como reguladora, caberá a homologação ou não das

propostas apresentadas de forma a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. A partir destes resultados e do próprio diagnóstico é que poderá ser exercitada a atividade regulatória em sua plenitude, na acepção mais completa, nas ações mais complexas, inclusive buscando integrar os usuários nesta atividade.

Regular exige dados, informações precisas, normas claras e, sobretudo, reguladores independentes.

Referências Bibliográficas:

TURCZYN, Sidnei. *O direito da concorrência e os serviços privatizados*. In Direito Administrativo Econômico. São Paulo: Malheiros, 2000. p.99-139.

MENDES, Conrado Hübner. *Reforma do Estado e agências reguladoras: estabelecendo os parâmetros da discussão*. In Direito Administrativo Econômico. São Paulo: Malheiros, 2000. p.200-210,.

AGERGS: CRESCER EM BUSCA DO ÓTIMO

*David Fialkow Sobrinho**

Do ponto de vista da teoria econômica, sabe-se que monopólios são geradores do que se chama peso morto. O peso morto representa perda de bem-estar decorrente de preços acima e quantidades abaixo dos ótimos concorrenciais. Pode-se subdividir essa perda de bem-estar em dois blocos simultâneos: um é o efeito-renda, que é a perda real de renda, uma vez que o orçamento do consumidor fica menor relativamente ao preço maior do bem (ou serviço) produzido sob condições de monopólio, outro é o efeito-substituição, perda decorrente de quantidades inferiores da combinação (ou cesta) de bens consumidos em comparação com as que seriam consumidas sob condições de concorrência.

Deve-se alertar que a explicação anterior é meramente esquemática, para não-economistas, estando, portanto, sujeita a imprecisões. O importante é que se perceba que, em condições de monopólio, há perdas para a sociedade, denominadas de peso morto.

Outro alerta é que a regulação não se restringe a setores monopolizados, vindo a ocorrer em vários casos não-monopolistas. Entretanto, nas áreas em que há monopólios (“naturais” ou “por concessão”), não há dúvida da necessidade da regulação, precisamente visando trazer preços e quantidades (e qualidade) para níveis concorrenciais, fazendo desaparecer o peso morto ou reduzindo-o.

O dilema é que o órgão regulador, cuja função precípua é diminuir ao máximo o peso morto de concessões (em mercados de monopólio), em geral, dá origem, ele próprio, a peso morto, representado pelas

* Mestre em Economia e membro do Conselho Superior da AGERGS - david@agergs.rs.gov.br

taxas que o sustentam. A Taxa de Fiscalização (Tafic), principal fonte independente de recursos da AGERGS, incide sobre as receitas das concessionárias, refletindo-se nas tarifas, o que onera consumidores e empresas. Esse encargo suportado pelos ombros desses dois entes configura peso morto, idêntico ao encontrado no fenômeno dos monopólios.

A grande questão é fazer com que o peso morto representado pelas taxas que sustentam o órgão regulador seja menor do que aquele que resulta diminuído pela ação regulatória sobre preços e quantidades.

Para medir-se o peso da AGERGS não há maiores dificuldades, bastando tomar os valores somados da Tafic e sua proporção nas tarifas cobradas.

Já a mensuração do resultado de sua ação na redução de peso morto não é trivial. Para isso, deverão ser levados em conta não só os condicionantes legais e de divisão de responsabilidades com outros órgãos do Executivo ¹, mas também o fato de as concessões terem sido todas elas feitas antes e não depois da criação da AGERGS. Desta última questão decorre que não houve a participação especializada do ente regulador na definição dos modelos regulatórios adotados, pelo que se corre o risco de não terem sido, em geral, os mais adequados para cada caso específico, gerando uma herança pesada por muitos anos.

Nessas condições, ao lado da fiscalização dos setores regulados, a principal contribuição possível da AGERGS deve ser no sentido de reduzir a chamada assimetria da informação, tomando medidas para apropriar-se da realidade econômico-financeira das concessões que regula. Assim fazendo, dará grandes passos para possibilitar diagnosticar tais setores e, com isso, iniciar a construção desses modelos, suas formas de controle e, por conseguinte, abrir a possibilidade de reduzir em muito o peso morto que geram.

Com essas considerações e no contexto de sua gênese e desenvolvimento, é possível dizer-se que as principais conquistas da AGERGS dizem respeito a movimentos feitos no sentido de apropriar-se das

¹ Essas divisões de responsabilidades ocorrem em razão da relação triangular da agência com governo, concessionárias e consumidores, na qual a AGERGS não é poder concedente nem formula políticas, ao contrário das agências nacionais, como ANEEL, ANP e ANATEL.

informações econômico-financeiras dos setores que regula. Dentre estes, devem ser destacados alguns, como o Plano Padrão de Contas (já implementado) e os preparativos para a elaboração do “Marco Zero” para o Transporte Intermunicipal de Passageiros (tanto para o Metropolitano quanto para o Longo Curso); a contratação de consultoria especializada para o diagnóstico e a avaliação de proposições em relação à revisão dos contratos das concessões rodoviárias; o acesso e o uso para a pesquisa dos bancos de dados eletrônicos do Detran; o Plano de Contas Padrão para a Travessia Rio Grande—São José do Norte; o diagnóstico das estações rodoviárias (em fase de conclusão, por consultoria especializada), etc, além das proposições e do debate regulatório suscitados. Note-se que são processos recentes na própria história da Agência, visto que, em sua quase-totalidade, tiveram início em 2003 e 2004. Refletem o amadurecimento de seu corpo técnico e de seu Conselho Superior.

Tratando-se de processos recentes, alguns recém implementados, outros ainda em curso ou por fazer, não se tem a visão completa de cada setor, e talvez nem se venha a tê-la tão rápido. O que se está ganhando é conhecimento de variáveis fundamentais de cada um, gerando massa crítica e acúmulo acerca deles. Embora, em muitos casos, esse conhecimento não seja, até o momento, a ação, e nem mesmo a proposição da ação, ele é fundamental para qualquer iniciativa apropriada nesse sentido, semelhantemente a um médico que, antes de propor determinado tratamento, procura conhecer a realidade do paciente, através da coleta de informações, via verificação clínica de sinais vitais, exames laboratoriais, radiológicos, etc.

Note-se que tais medidas não têm apenas a propriedade de encurtar ou mitigar a chamada assimetria da informação. Ao iluminarem a realidade — antes obscura — sobre a qual opera a regulação, elas abrem caminho para as proposições de novos modelos e demais peças regulatórias mais apropriadas para cada setor. Criam ambiente novo e inovador, cuja força transcende a própria AGERGS, contaminando os atores sociais (técnicos, especialistas, pesquisadores) e políticos (membros dos três poderes, dirigentes de órgãos relacionados à regulação) de visões e idéias portadoras de melhores condições de prestação de serviços públicos. São medidas que conferem à Agência condição de protagonista, de ator portador de iniciativa e referência no cenário regulatório gaúcho.

Um ponto especial que deve ser assinalado é que, dadas as limitações estruturais e objetivas existentes, o processo de avanço identificado quanto ao domínio da realidade sobre a qual atua a regulação da AGERGS constitui o que de melhor e mais longe teria sido possível à mesma.

Nesse contexto, um dos gargalos atuais da ação da AGERGS é seu pequeno número de técnicos e demais funcionários e a necessidade de mais e melhores equipamentos e programas de informática. Sem crescer em ambos, cada vez ficará mais difícil captar, processar e gerenciar os dados, bem como fazer o devido uso das informações que acumula e acumulará, o que é crucial para exercer sua função regulatória a contento. É uma questão estratégica. E ela é viável sem aumentar um átomo de peso morto, pois suas receitas permitem esse avanço, desde que não sejam exageradamente empregadas para fins imediatos de “caixa único” do Governo.

Note-se que o crescimento de que se fala não tornará a AGERGS obesa, mas mais eficiente. Afinal, o lado “peso morto” do monopólio está longe do ótimo - ou da eficiência - do ponto de vista da sociedade. Eficiência requer, em muitos casos, marcos regulatórios básicos, aí incluídos o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, o Secretaria de Desenvolvimento Econômico - SDE e as agências. Para exercer sua função, a Agência precisa estar minimamente munida de recursos humanos e técnicos. Caso contrário, corre o risco – como as demais agências – de ser acusada de constituir-se em mero biombo de governos para elevações tarifárias. Certamente, não é o que se espera de uma agência. A AGERGS pode ser bem mais que isso. Está nas mãos dos mandatários decidir. E o mais importante: a opinião pública pode jogar seu papel nessa decisão.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONCEITO DE QUALIDADE NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS

*Eduardo Mahlmann Mesquita da Costa**

INTRODUÇÃO

Este estudo tem como objetivo central aprofundar o conceito de qualidade aplicado a prestação de serviços públicos concedidos à entidades privadas. Representa uma contribuição para a melhor compreensão da complexidade técnica da avaliação de níveis de satisfação dos usuários, nas mais diversas áreas de atuação da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS. Longe de pretender esgotar a discussão sobre os requisitos essenciais da qualidade dos serviços públicos, objeto de regulação econômica no âmbito de atuação da AGERGS, o texto sugere alguns caminhos a serem preseguidos. Nesse sentido recomenda-se, inicialmente, que se faça o exame dos conceitos de qualidade invocados pelo legislador. No caso, consubstanciados na Lei 8.987, de 13.02.1995, Lei das Concessões e Permissões da prestação de serviços públicos, através da interpretação doutrinária aportada em Justen Filho (1997). A seguir procurou-se relacionar os conceitos de qualidade do texto legal, expressos na doutrina jurídica, aos conceitos da moderna literatura de marketing, fundamentada na obra de Berry e Parasuramam (1995), relacionada à conformação de um serviço de qualidade. O resultado foi a categorização de seis dimensões de qualidade que um serviço público delegado deve contemplar. As seis di-

*Economista e Técnico Superior da AGERGS - mesquita@agergs.rs.gov.br

mensões sugeridas são: confiabilidade, tangibilidade, prestabilidade, empatia, segurança e modicidade da tarifa.

1. Fundamentos da Doutrina Jurídica

Uma pesquisa de qualidade requer, antes das devidas consultas aos usuários, uma abordagem mais cuidadosa sobre o conceito de qualidade que irá nortear o trabalho. De tal maneira que responda ao entendimento do usuário sobre o significado da qualidade dos serviços públicos. Uma vez detalhadamente conceituada a categoria de estudo da qualidade, torna-se objetiva a pesquisa e produz resultados confiáveis, ainda que sempre se tenha alguma margem de erro estatístico, com probabilidade controlável e mesmo de entendimento conceitual do usuário. Não se deve, por outro lado, deixar de considerar o entendimento do ofertante ou produtor sobre qualidade de serviços. Na avaliação da qualidade dos serviços busca-se o equilíbrio entre os referenciais do usuário, do ofertante, em especial do concessionário ou permissionário, e o interesse público, que se confunde com os referenciais do poder concedente ou do próprio Estado. Aliás, esta é, de passagem, a principal tarefa do agente regulador, sua atividade centrante.

Mas essas considerações não são suficientes quando se trata de avaliação de serviço público. Nas circunstâncias de serviço público e, mais, de serviço público delegado, o conceito de qualidade deve nutrir sua existência nas fontes do Direito, conformado ao Direito Administrativo. Com efeito, a Lei Nº8.987 de 13.02.1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, prevê no seu artigo 6º, que toda a concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento ao usuário, o qual satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade (universalidade), cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. Coloca, ademais, a atualidade como atributo do serviço que preserve a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

Uma vez estabelecidos os fundamentos legais que amparam o

conceito balizador do serviço público de qualidade, bastaria analisar cada uma de suas partes constituintes e, destas, eleger quais indicadores e graus de satisfação são relevantes para aferição da qualidade dos serviços percebidos pelos usuários. A tarefa, assim, seria simples, ainda que árdua e trabalhosa, porém não singela. A doutrina do Direito trata do conceito de adequação do serviço público, delegado ou não, como um conceito indeterminado. Esta opção da doutrina jurídica mostra que o conceito de serviço adequado prescrito na lei é indeterminado, na medida em que se configura como ausência de regulação jurídica totalmente exaustiva em nível legislativo, mas com a recusa do ordenamento jurídico de atribuir a solução dos casos práticos e critérios subjetivos ao regulador público. Os ensinamentos do eminente jurista Justen Filho (1997, p. 124) reforçam o significado do conceito indeterminado atribuído ao serviço público adequado, quando diz que “o aplicador do Direito não é livre para adotar a decisão que melhor lhe pareça e deverá deduzi-la da conjugação entre os princípios jurídicos, a satisfação do interesse público e da concretização do conteúdo dos serviços públicos concedidos ou permitidos adequados.”

Se o regulador público deverá deduzir a adequação do serviço público concedido ou permitido prestado, à satisfação do interesse público, ele deverá estar aberto à percepção não julgadora do usuário, quanto aos reais e objetivos atributos de qualidade por este manifestados. A pesquisa de qualidade dos serviços, portanto, deve conter elementos à disposição da livre manifestação do usuário. Especificamente o questionário, instrumento de coleta de informações, deverá conter, no mínimo, uma questão aberta a respeito do serviço público, adequada sob ponto de vista do usuário. Ou deverá ser precedido, como invoca a boa técnica de pesquisa qualitativa ou de pesquisa em profundidade, de consulta ao usuário feita em condições preestabelecidas, levando-se à discussão detalhada de cada aspecto da qualidade, com livre manifestação dos usuários convidados para tal fim. Cabe ao pesquisador promover um ambiente favorável, onde os entrevistados se sintam livres para exporem suas idéias, e ser ao mesmo tempo, o mediador das discussões, tornando-as o mais abrangentes possível.

É na combinação dos atributos do serviço adequado prescrito no texto legal, no grau de satisfação subjetivo do usuário e na capacidade de concretização e promoção dos serviços públicos delegados,

que o regulador irá aferir e mediar o nível de qualidade adequado dos serviços. Portanto, a cada atributo, ou, na linguagem próxima das ciências empresariais, a cada dimensão da qualidade dos serviços, definir-se-á os indicadores pertinentes a cada caso e a cada área específica de regulação. Para isto é também necessário o conceito preciso de cada dimensão evocada.

As características dos atributos de regularidade, continuidade e segurança são emanações diretas do conceito de eficiência:

Regularidade significa manutenção da prestação do serviço, segundo padrões qualitativos e quantitativos uniformes. A continuidade é a ausência de interrupção, segundo a natureza da atividade desenvolvida e do interesse a ser atendido. Em termos práticos os serviços podem ser contínuos, sem que sejam regulares. Mas é impossível o serviço ser regular, se também não for contínuo. (JUSTEN FILHO, 1997)

Segurança é o “desenvolvimento da atividade sem pôr em risco a integridade física e emocional de quem quer que seja - usuários e não usuários. Segurança significa, no entanto, não a eliminação de todo e qualquer risco, mas a adoção das técnicas conhecidas e de todas as providências possíveis para reduzir o risco de danos, ainda que assumindo ser isso insuficiente para impedir totalmente sua concretização.” (JUSTEN FILHO, 1997, p. 126)

Generalidade consiste na universalização da oferta do serviço, de tal forma que propicie a prestação de utilidades a todos os potenciais interessados, ainda que razões materiais e de segurança possam acarretar a limitação quantitativa da oferta do serviço. A precisão dos limites impostos ao atributo da generalidade é dado por Justen Filho (1997, p. 127) quando atribui que “ofende-se a generalidade não com a mera fixação de limites, mas com o privilégio na eleição dos usuários que serão beneficiados. Outra manifestação de ofensa a generalidade se verifica quando uma parte significativa do universo de usuários não é atendida.”

Cortesia na prestação deriva da natureza funcional do serviço público, significa respeito à dignidade humana e tratamento civilizado. A necessidade do usuário obter a prestação do serviço não pode produzir redução de sua dignidade ou submissão a humilhação. O prestador do serviço deve seguir o regramento jurídico invocado desde o início do trabalho, ou ele tem o dever jurídico da cortesia, pois se estabelece

sob estamentos do Direito Administrativo. Não se lhe faculta ser mal-educado ou grosseiro.

Para se perseguir um serviço público adequado, delegado ou não, à luz dos conceitos que acabam-se de emitir, é fundamental a construção de parâmetros objetivos, índices ou indicadores que permitam o exame empírico da qualidade dos serviços. Novamente, por derradeiro, é nas palavras de Justen Filho (1997) que encontra-se a importância vital da pesquisa para a regulação de serviços públicos, neste caso, delegados. Somente através de pesquisa de campo será viável regular o desempenho do prestador de serviço. “Não se admitirá imputação de inadequação ou deficiência se não foram estabelecidos critérios objetivos. Nem teria cabimento avaliação subjetiva e personalíssima, proveniente de usuário ou agente público, acerca da qualidade do serviço. Escolhas dessa ordem são irracionais e retratam processos subconscientes, variáveis de sujeito para sujeito.” (JUSTEN FILHO, 1997, p. 129). São escolhas imprestáveis para fins administrativos ou jurídicos, a não ser que haja pesquisa calcada em razoável plano de amostragem, segundo padrões estatísticos consagrados.

2. As dimensões da qualidade dos serviços

As pesquisas desenvolvidas pelos professores Berry e Parasuramam (1995) apontam para o estabelecimento de cinco dimensões determinantes na avaliação da qualidade dos serviços. Uma das principais dimensões é a *confiabilidade* do serviço, que revela a capacidade de prestá-lo de modo confiável e preciso. É a dimensão da qualidade garantindo que os serviços serão processados com a habilitação requerida e remetendo a forma correta e precisa de como serão realizados os serviços prometidos, uma vez acessados. Constitui, portanto, o eixo central na busca da excelência em marketing. O desempenho do prestador do serviço deve ser correto e preciso à luz da melhor técnica de execução. Quando um serviço é prestado de modo descuidado, quando são cometidos erros possíveis de evitar, quando o concessionário ou permissionário deixa de cumprir sua parte nos acordos e contratos, ele deixa de merecer a confiança do usuário e por

extensão do sistema regulador como um todo. Do ponto de vista do usuário, a prova de um serviço adequado é a sua realização impecável. Esta dimensão de qualidade é o desafio a cumprir. A confiabilidade não termina com o serviço prestado de maneira irreparável. Ela volta a ser testada no exato e até concomitante momento em que o próximo usuário vier a consumir aquele serviço.

À esta dimensão da qualidade deverá ser submetida a elaboração de indicadores que permitam sua avaliação adequada. Este exercício de aferição de qualidade deverá ser realizado em cada área de atuação da Agência de Regulação.

A segunda dimensão da qualidade é a da *tangibilidade* que trata da avaliação física das instalações, equipamentos, pessoal e materiais de comunicação. Conforme a adequação das instalações físicas e do ambiente de execução dos serviços. De igual sorte, a esta dimensão deve-se elaborar indicadores que permitam avaliações constantes dos usuários, sendo que, nesta categoria de qualidade, as inspeções e vistorias locais são muito importantes para firmação adequada do espaço tangível de consecução do serviço.

A terceira dimensão da qualidade, não em ordem de importância, que aqui já perde sentido, é a *prestabilidade*. Por prestabilidade compreende-se a sensibilidade e a disposição para ajudar o usuário e proporcionar com presteza o serviço. Envolve a prestação de um serviço com pontualidade, postura pro ativa dos prestadores do serviço, em interface direta com os usuários. Novamente a essa dimensão deve-se elaborar indicadores que permitam a avaliação da prestabilidade do serviço.

A quarta dimensão da qualidade é a da *empatia*, que por sua vez, está relacionada à dimensão de prestabilidade acima conceituada. Por empatia entende-se a atenção e o carinho no atendimento individualizado proporcionado aos usuários. Observa-se que um serviço pode ser oferecido com prestabilidade, mas sem empatia. No entanto, dificilmente um serviço será prestado com empatia, faltando-lhe a dimensão da prestabilidade. Assim, pode-se observar que uma dimensão está associada a outra, a confiabilidade associada à tangibilidade, e todas as dimensões associadas entre si, bem como a próxima dimensão da *segurança*, formando um conceito amplo de serviço de qualidade.

A segurança envolve o conhecimento e a cortesia dos executores

do serviço – funcionários ou servidores – e sua habilidade em transmitir responsabilidade, conquistando a confiança dos usuários.

Como se pode depreender, um serviço de alta qualidade cumpre na integralidade as dimensões da confiabilidade, tangibilidade, prestabilidade, empatia e segurança. Se alguma das dimensões for ofendida por qualquer motivo e intensidade, faltou-lhe qualidade. Não existe serviço de qualidade com alguma fração de dimensão não atendida. Nessa avaliação não existe também meio termo, ou se tem qualidade ou não se tem. Mais do que isso, a qualidade não é objetivo estático, uma vez alcançada e cumprida sua motivação cessa-se sua busca e atenção dispendida. Ao contrário, a qualidade assim entendida tem objetivo dinâmico, ela deve ser sistematicamente buscada e o resultado da avaliação é mutável no tempo, porque está relacionada à condição jurídico doutrinária da atualidade.

As condições requisitadas pela doutrina jurídica para atender o conceito de serviço adequado, abordado na capítulo anterior, traduzem o mesmo sentido das dimensões da qualidade sugeridas pela literatura de marketing (Ver em anexo Matriz da Qualidade dos Serviços Públicos Delegados). As condições de regularidade, continuidade e eficiência do serviço adequado encontradas na doutrina jurídica correspondem à dimensão da confiabilidade. As condições da generalidade, universalidade e atualidade encontram-se na dimensão da tangibilidade. A condição da regularidade se equivale à dimensão da prestabilidade. A condição da cortesia encontra-se na dimensão da empatia; e a segurança é comum à doutrina e à literatura de marketing.

Resta a condição doutrinária da modicidade tarifária, a qual prevê que o serviço adequado e de qualidade seja prestado pela menor tarifa possível. A tarifa é, portanto, proporcional à qualidade do serviço prestado. Um serviço de alta qualidade será naturalmente de preço mais elevado do que um de baixa qualidade. Os usuários têm forte percepção da tarifa como dimensão de qualidade, de tal forma que facilmente relacionam um serviço percebido subjetivamente com baixa qualidade, a uma tarifa fixada como alta, e vice-versa. Por exemplo, pesquisas realizadas pela AGERGS junto aos usuários da travessia hidroviária de passageiros de Rio Grande - São José do Norte revelam que os usuários identificam um serviço de baixa qualidade para a tarifa cobrada. Efetivamente, a tarifa é uma dimensão da qualidade do serviço

adequado, na qual sua aferição vai além da avaliação subjetiva dos usuários, sem a excluir. É integrante do composto de qualidade na prestação de um serviço público delegado. A literatura de marketing não considera a tarifa como dimensão da qualidade porque escapa ao seu domínio explícito, compreendendo uma classificação do composto mercadológico, entendido para efeito deste trabalho como os chamados simplesmente 4 P's - Produto (*Product*), elemento no qual a avaliação da qualidade é intrínseca; Distribuição (*Place*); Propaganda (*Propaganda*); e Preço (*Price*). A tarifa, ou, no caso, o preço, na oferta privada de serviços é dada pelo mercado e enquanto no serviço público delegado não. Nesta a tarifa está diretamente atrelada às dimensões da qualidade ou à prestação do serviço adequado, que compreende a universalidade do acesso, entre outros requisitos. Na prestação de um serviço privado não existe, necessariamente, tais rigores incorporados na doutrina.

Como se pode ver, a *modicidade da tarifa*, no estudo da regulação de mercados, é uma dimensão da qualidade porque a doutrina assim a expressa. É qualidade do serviço na medida em que avalia percepções de capacidade de pagamento dos usuários e sua sensibilidade quanto a variações de preços e de renda. Na linguagem econômica, a modicidade tarifária é uma função das elasticidades renda e preço dos serviços prestados. Em cada tipo de serviço regulado apresentar-se-á uma relação específica entre as elasticidades preço e renda e estas poderão balizar a melhor relação tarifa/qualidade, para atender a dimensão da modicidade tarifária. A tarifa módica constitui, portanto, uma dimensão especial da qualidade de serviços. Especial porque cabível somente aos serviços públicos delegados, enquanto que na prestação de serviços privados o preço é determinado pelo mercado assumido como competitivo, e nos serviços públicos prestados diretamente pelo ente público é resultado de uma política pública específica. Entretanto, deve-se atentar que a tarifa dos serviços públicos delegados também contempla, na mesma hierarquia de prioridade, o equilíbrio econômico e financeiro dos investimentos realizados ou requeridos nos projetos licitados na concessão. Esse é o *trade-off* mais importante do processo de regulação econômica. É o que traduz o sentido primeiro da regulação efetiva e conseqüente.

CONCLUSÕES

O que se permite depreender do trabalho desenvolvido pode ser resumido nos seguintes aspectos:

a) os conceitos propostos - confiabilidade, tangibilidade, prestabilidade, empatia, segurança e modicidade da tarifa - para avaliação da qualidade dos serviços públicos delegados, tornam mais objetivos os propósitos de uma pesquisa entre usuários finais dos serviços, bem como fornecem um padrão de comparação entre pesquisas no tempo;

b) a focalização do problema na pesquisa de aferição da qualidade dos serviços é mais clara e melhor definida, facilitando, inclusive, a elaboração do questionário;

c) a metodologia permite aplicação em quaisquer áreas de atuação de agências de regulação;

Por final, deve-se registrar o apoio recebido da AGERGS, em especial da Diretoria de Qualidade, para a execução do trabalho apresentado, sem o qual seria impossível a sua realização.

Referências Bibliográficas

JUSTEN FILHO, Marçal. *Concessões de Serviços Públicos*. São Paulo: Dialética, 1997.

BERRY, Leonard L.; PARASURAMAM, A. *Serviços de Marketing: competindo através da qualidade*. 3ª Ed. São Paulo: Maltese, 1995.

MATRIZ DA QUALIDADE DE UM SERVIÇO PÚBLICO DELEGADO						
CONDIÇÕES DO SERVIÇO ADEQUADO	DIMENSÕES DE MARKETING					
	PRESTABILIDADE	CONFIABILIDADE	SEGURANÇA	TANGIBILIDADE	EMPATIA	
REGULARIDADE	X					
CONTINUIDADE		X				
EFICIÊNCIA		X				
SEGURANÇA			X			
ATUALIDADE				X		
GENERALIDADE				X		
CORTESIA						X
MODICIDADE DA TARIFA	X	X	X	X		X

ANÁLISE DA REPRESENTATIVIDADE DOS USUÁRIOS VOLUNTÁRIOS DA AGERGS

*Francisco José Vasconcellos de Araujo**

O presente artigo traz um extrato dos dados coletados na monografia apresentada pelo autor por ocasião da conclusão de Curso de Especialização em Regulação de Serviços Públicos, destacando-se os resultados da comparação entre os dados demográficos do Cadastro de Usuários Voluntários da AGERGS e o que foi apurado no Censo Demográfico de 2000, realizado pelo IBGE.

A monografia, intitulada “Usuários Voluntários: Representatividade e Influência na Tomada de Decisão do Regulador”, descreveu primeiramente um perfil da atuação do agente regulador na avaliação da qualidade dos serviços públicos delegados, expondo, em seguida, a importância e legitimidade da participação da sociedade neste processo. No trabalho, ainda foi feita uma exposição do histórico do Cadastro de Usuários Voluntários da AGERGS, bem como um relato da atuação deste grupo especial de usuários, demonstrando a influência do mesmo. Assim, tornou-se necessário avaliar se tal grupo representa, sob o ponto de vista estatístico, todo o universo de usuários de serviços públicos delegados de nosso estado.

Considerando-se a maneira como é alimentado o cadastro de Usuários Voluntários, não se pode considerá-lo uma amostra probabilística do universo de usuários dos serviços públicos delegados no Estado, pois não foi escolhido de forma aleatória dentre os mesmos. Uma vez que é facultado a todo cidadão residente no Estado e maior de idade fazer parte deste cadastro, após campanhas de divulgação os usuários interessados procuraram a agência e se inscreveram voluntariamente. Tal caráter voluntário permite ainda o

* Engenheiro mecânico e Técnico Superior da AGERGS - francisco@agergs.rs.gov.br

questionamento quanto a um possível comportamento diferenciado, com viés excessivamente crítico.

Avaliação da amostra

Do método

Da comparação

As variáveis de controle para a distribuição das quotas precisam ser fortemente relacionadas às variáveis da pesquisa. Kish (apud OLIVEIRA, 2001) comenta que as variáveis idade, sexo e regiões geográficas são muito usadas como controle. Por isso, o presente trabalho comparou os dados relativos à faixa etária, gênero e localização geográfica (mesorregião, microrregião e município) de residência dos integrantes do cadastro de Usuários Voluntários, com os mesmos dados da população residente no Rio Grande do Sul, com mais de 5 anos de idade, apurados no censo demográfico de 2000, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Simplificações adotadas

Ressalvas importantes com relação às simplificações adotadas no presente trabalho precisam ser registradas. A principal delas diz respeito à comparação feita com a população como um todo.

Ora, o cadastro de Usuários Voluntários é classificado por área de interesse de cada usuário cadastrado. No entanto, como as campanhas de recrutamento destes voluntários foram promovidas em parceria com a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, a quase totalidade dos cadastrados é usuário de serviços de fornecimento de energia elétrica. A Resolução ANEEL n.º 223/03 estabeleceu, para o levantamento dos índices de universalização dos serviços, os dados obtidos a partir do censo realizado em 2000 pelo IBGE. Por este motivo, considerou-se adequado comparar o cadastro de voluntários com a totalidade da população. Recomenda-se que, em futuros trabalhos, haja a comparação segmentada por área de interesse apontada pelos voluntários, o que

exigirá conhecer o perfil do universo de usuários de cada área.

Outra ressalva importante é relativa ao momento histórico da coleta dos dados. Os dados coletados pelo IBGE referem-se à noite de 31 de julho para 1.º de agosto de 2000, refletindo o retrato da população gaúcha naquele momento. Já os dados obtidos a partir do cadastro de Usuários Voluntários refletem a realidade de 28 de abril de 2004. Esta diferença de quase quatro anos se reflete na possibilidade de ter havido alguma alteração na distribuição etária da população desde a data do censo até a data da coleta de dados junto ao cadastro de voluntários. Porém, frente à indisponibilidade de outros dados, assumiu-se como verdadeira, neste trabalho, a premissa de que a alteração eventualmente ocorrida seja irrelevante para os resultados da comparação.

Da mesma forma, a comparação das distribuições por mesorregião e microrregião foi adotada com o propósito de aprofundar a análise, utilizando os dados disponíveis. Visto que o levantamento censitário foi realizado nestas bases, a distribuição dos integrantes do cadastro de Usuários Voluntários seguiu a mesma orientação. Poder-se-ia ter realizado a comparação com outras distribuições, como os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDES, por exemplo. Entretanto, a finalidade das mesmas foi verificar se o cadastro é ou não uma amostra estratificada da população, logo, esta alteração não traria incremento na precisão da resposta. Além disso, levando-se em conta a necessidade de adequar a modelagem dos dados de uma base em razão da outra, é muito mais racional adequar a base menor, no caso presente, o cadastro dos Usuários Voluntários, à base maior. Frise-se que os municípios de residência dos voluntários cadastrados são informados pelos mesmos.

Operacionalização da comparação

Do Cadastro de Usuários Voluntários da AGERGS, foi extraído um banco de dados que contém somente as informações referentes ao município, à idade, ao sexo e às áreas de atuação escolhidas por cada usuário, tendo sido removidos todos os dados que pudessem identificar os usuários, tais como nome, número de documentos, telefone, e-mail ou mesmo número de seqüência do cadastro original, preservando-se, desta forma, o necessário sigilo com relação aos inte-

grantes do mesmo.

No momento seguinte, foi feita uma análise das distribuições por sexo, idade, mesorregião e microrregião do grupo total de usuários cadastrados, sem cruzamento entre estas informações. De posse dessas informações, foi realizada uma comparação com os dados disponíveis para a distribuição da população do Rio Grande do Sul, obtidos no Censo 2000, realizado pelo IBGE, cujas tabelas são apresentadas neste trabalho.

Dos resultados

Variável “Gênero”

A análise dos dados da variável “gênero” do cadastro dos Usuários Voluntários revelou que, do total de 4516 usuários cadastrados, 3501 são do sexo masculino, o que representa 77,52% do cadastro, sendo os outros 1015 usuários do sexo feminino, atingindo 22,48% do cadastro.

A partir dos dados do Censo IBGE 2000, sabe-se que, de uma população de 9.332.254 habitantes, 4.558.814 ou 48,85% são do sexo masculino, enquanto 4.773.440 são do sexo feminino, representando 51,15% da população.

Estes resultados estão compilados na Tabela 1, transcrita a seguir, que congrega os dados do cadastro de Usuários Voluntários e do Censo 2000 para a variável gênero.

Tabela 1 – Distribuição por gênero da população x Cadastro de Usuários Voluntários

	População RS (Censo 2000)		Cadastro dos Usuários Voluntários	
	n.º habitantes	percentual	n.º usuários	percentual
Sexo masculino	4.558.814	48,85%	3.501	77,52%
Sexo feminino	4.773.440	51,15%	1.015	22,48%
Total	9.332.254	100%	4.516	100%

Fonte: IBGE – Censo 2000

AGERGS – Cadastro dos Usuários Voluntários (28/04/2004)

A avaliação desta variável permite verificar o completo afastamento entre a distribuição do cadastro de voluntários e a população do Estado, com relação ao gênero dos cadastrados, constatando-se uma participação masculina, no cadastro dos voluntários, muito superior à verificada na população do Estado.

Variável “Idade”

A análise dos dados relativos à idade dos Usuários Voluntários e dos habitantes do Rio Grande do Sul merece um aprofundamento quanto ao método adotado na preparação da amostra, além do fato já descrito de haver um hiato de quatro anos entre os dados do Censo 2000 e os dados do cadastro de Usuários Voluntários da AGERGS.

Por determinação legal, a inscrição no Cadastro de Usuários Voluntários é facultada a todo o cidadão *maior de idade* residente no Rio Grande do Sul. Por esse motivo, a idade mínima encontrada no Cadastro é 18 (dezoito) anos. Para não introduzir uma distorção irreal na comparação entre o Cadastro e os resultados do Censo 2000, foram removidos deste último, somente para a análise desta variável, os totais de habitantes com idades inferiores a 18 (dezoito) anos, sendo considerados apenas os habitantes com 18 anos ou mais. Assim, atendendo a esta especificação, restou uma população de 6.956.395 pessoas, todas com dezoito anos de idade ou mais.

No caso do Cadastro de Usuários Voluntários, do total de 4.516 usuários cadastrados, 223 usuários não informaram a data de nascimento, não sendo possível conhecer a idade dos mesmos, restando, assim, 4.293 registros para análise da distribuição por faixa etária. É facilmente perceptível que os valores percentuais apresentados na Tabela 2, para as diferentes faixas etárias, não coincidem quando comparados entre o que se obtém a partir do Censo 2000 e o que se obtém a partir do cadastro de Usuários Voluntários. Este último cadastro apresenta um menor percentual de indivíduos

com até 34 anos, invertendo-se a tendência para indivíduos com mais de 34 anos. As distribuições estão apresentadas na Tabela 2, transcrita a seguir.

Tabela 2 – Distribuição por faixa etária da população x Cadastro de Usuários Voluntários

Faixa de idade	Censo 2000 (com 18 anos ou mais)		Cadastro de Usuários Voluntários	
	Número de habitantes	Percentual do subtotal	Número de Usuários	Percentual
18 anos	202.845	2,92%	1	0,02%
19 anos	186.917	2,69%	3	0,07%
20 a 24 anos	856.201	12,31%	144	3,35%
25 a 29 anos	767.697	11,04%	227	5,29%
30 a 34 anos	784.489	11,28%	383	8,92%
35 a 39 anos	813.817	11,70%	544	12,67%
40 a 44 anos	733.641	10,55%	677	15,77%
45 a 49 anos	627.690	9,02%	581	13,53%
50 a 54 anos	516.698	7,43%	524	12,21%
55 a 59 anos	400.916	5,76%	407	9,48%
60 a 64 anos	332.397	4,78%	323	7,52%
65 a 69 anos	269.736	3,88%	203	4,73%
70 a 74 anos	204.755	2,94%	136	3,17%
75 a 79 anos	130.656	1,88%	89	2,07%
80 anos ou mais	127.940	1,84%	51	1,19%

Fonte: IBGE – Censo 2000

AGERGS – Cadastro dos Usuários Voluntários (28/04/2004)

Variável “Mesorregião”

Adotando-se a divisão utilizada pelo Censo 2000, do IBGE, fez-se a distribuição dos Usuários Voluntários da AGERGS nas sete mesorregiões do Estado. Feita esta distribuição, foi realizada a comparação com os dados do Censo 2000. O resultado desta comparação está transcrita na Tabela 3, reproduzida a seguir.

Tabela 3 – Distribuição da população e dos Usuários Voluntários por mesorregião

Mesorregiões	Censo 2000		Usuários Voluntários	
	n.º de habitantes	percentual	n.º de usuários	percentual
Noroeste Rio-Grandense - RS	1.801.520	19,30 %	1.058	23,43 %
Nordeste Rio-Grandense - RS	850.657	9,12 %	430	9,52 %
Centro Ocidental Rio-Grandense - RS	484.424	5,19 %	193	4,27 %
Centro Oriental Rio-Grandense - RS	676.681	7,25 %	322	7,13 %
Metropolitana de Porto Alegre - RS	4.019.404	43,07 %	1.934	42,83 %
Sudoeste Rio-Grandense – RS	678.688	7,27 %	187	4,14 %
Sudeste Rio-Grandense – RS	820.880	8,8 %	392	8,68 %

Fonte: IBGE – Censo 2000

AGERGS – Cadastro dos Usuários Voluntários (28/04/2004)

Nesta variável, ao contrário das anteriores, fica evidenciada uma distribuição muito semelhante nos dois grupos. Há algum afastamento na mesorregião Noroeste Rio-Grandense, onde há 23,43% dos voluntários cadastrados e 19,30 % da população. Também há um afastamento mais notável na mesorregião Sudoeste Rio-Grandense, no sentido inverso, onde se verifica que esta região apresenta 4,14% dos voluntários e 7,27% da população.

Entretanto, nas demais mesorregiões, verifica-se grande proximidade nas distribuições de população e de Usuários Voluntários.

Variável “Microrregião”

Na comparação da distribuição populacional nas trinta e cinco microrregiões geográficas do Estado, verifica-se novamente a proximidade entre a distribuição apurada pelo Censo Demográfico de 2000 e o Cadastro de Usuários Voluntários da AGERGS.

Ao analisar-se a distribuição percentual dos 9.332.254 habitantes do Estado, apurada no Censo Demográfico de 2000 pelo IBGE, e compará-la com a distribuição percentual dos 4.516 Usuários Voluntários cadastrados na AGERGS, confirma-se que os valores da distribuição destes seguem de perto os valores da distribuição daqueles, com números próximos.

Na Tabela 4, transcrita adiante, estão descritos os valores absolutos e percentuais da distribuição populacional e dos Usuários Voluntários, onde destaca-se a razoável proximidade dos valores percentuais dos dois universos.

Merecem destaque as distorções encontradas nas microrregiões de Erechim e Vacaria, cuja representatividade no Cadastro dos Usuários Voluntários é mais de duas vezes superior à da contagem populacional, e na microrregião de Caxias do Sul, cuja representatividade na contagem populacional é cerca de 50% superior à do Cadastro de Usuários Voluntários.

Tabela 4 – Distribuição da população e dos Usuários Voluntários por microrregião

Microrregião	Censo 2000		Usuários Voluntários	
	n.º habitantes	percentual	n.º usuários	percentual
Cachoeira do Sul	145131	1,56 %	83	1,84 %
Camaquã	112478	1,21 %	34	0,75 %
Campanha Central	176997	1,9 %	40	0,89 %
Campanha Meridional	157658	1,69 %	30	0,66 %
Campanha Ocidental	344033	3,69 %	117	2,59 %
Carazinho	145624	1,56 %	89	1,97 %
Caxias do Sul	603378	6,47 %	206	4,56 %
Cerro Largo	64809	0,69 %	27	0,6 %
Cruz Alta	142238	1,52 %	55	1,22 %
Erechim	196698	2,11 %	219	4,85 %
Frederico Westphalen	169204	1,81 %	73	1,62 %
Gramado-Canela	237989	2,55 %	154	3,41 %
Guaporé	107563	1,15 %	68	1,51 %
Ijuí	166151	1,78 %	121	2,68 %
Jaguarão	52855	0,57 %	27	0,6 %
Lajeado-Estrela	257137	2,76 %	114	2,52 %
Litoral Lagunar	227196	2,43 %	112	2,48 %
Montenegro	163390	1,75 %	65	1,44 %
Não-Me-Toque	36619	0,39 %	39	0,86 %
Osório	260607	2,79 %	112	2,48 %
Passo Fundo	275482	2,95 %	157	3,48 %
Pelotas	434962	4,66 %	182	4,03 %
Porto Alegre	3124439	33,48 %	1507	33,37 %
Restinga Seca	61294	0,66 %	48	1,06 %
Sananduva	58258	0,62 %	37	0,82 %
Santa Cruz do Sul	274413	2,94 %	125	2,77 %
Santa Maria	321623	3,45 %	113	2,5 %
Santa Rosa	149530	1,6 %	84	1,86 %
Santiago	101507	1,09 %	32	0,71 %
Santo Ângelo	192070	2,06 %	58	1,28 %
São Jerônimo	120501	1,29 %	62	1,37 %
Serras de Sudeste	105867	1,13 %	71	1,57 %
Soledade	66222	0,71 %	21	0,47 %
Três Passos	138615	1,49 %	78	1,73 %
Vacaria	139716	1,5 %	156	3,45 %

fonte: IBGE – Censo 2000
 AGERGS – Cadastro dos Usuários Voluntários (28/04/2004)

Variável “Municípios”

A Tabela com os totais por município (disponível no trabalho original e não reproduzida aqui devido ao seu tamanho) demonstra a distribuição da população do Estado, apurada no Censo 2000, para os 467 (quatrocentos e sessenta e sete) municípios considerados à época, em números absolutos e percentuais, juntamente com a distribuição de Usuários Voluntários para estes mesmos municípios.

Em função do número de Usuários Voluntários cadastrados, que, frente à população do Estado, é bastante pequeno, torna-se impossível realizar a comparação feita nos itens anteriores, analisando município a município para verificar o índice de participação de cada um. É mais interessante observar que há 64 (sessenta e quatro) municípios (dentre os que figuram na listagem do IBGE) sem representação no Cadastro de Usuários Voluntários da AGERGS, ou seja, sem que nenhum de seus habitantes tenha se inscrito no referido cadastro. Assim como é importante observar que há municípios em que o índice de participação dentro do cadastro é muito superior ao índice de contribuição para a população do Estado. É o caso de Porto Alegre, que contribui com 18,42% dos voluntários cadastrados e representa 13,46% dos habitantes do Estado.

Base conceitual da análise da representatividade

Mattar(apud OLIVEIRA, 2001) afirma que amostragem refere-se “à coleta de dados relativos a alguns elementos da população e sua análise pode proporcionar informações relevantes sobre toda a população”.

Já Becker (2003) chama a atenção para o fato de que, em pesquisas, a análise dos dados não poderá corrigir eventuais deficiências derivadas de um mau desenho de questionário ou de uma amostra pouco representativa.

Na avaliação da representatividade desta amostra, em particular, parte-se do fato de que o cadastro em estudo não é uma amostra probabilística, pois, para tal, o processo de amostragem deveria ser randômico simples ou estratificado randômico. Um processo de

amostragem é dito aleatório simples se, e somente se, todos os elementos da população têm iguais chances de serem escolhidos para participar da amostra (BECKER, 2003). E será dito estratificado randômico se a população for dividida em grupos mutuamente excludentes e, dentro destes grupos, houver uma escolha aleatória simples para a composição da amostra (SCHIFFMAN E KANUK, 2000 apud OLIVEIRA, 2001), o que também não acontece no grupo em estudo.

Apesar da amostragem probabilística apresentar superioridade incontestável, não se deve condenar previamente o uso de uma amostra não probabilística, pois há situações em que a mesma é capaz de trazer resultados razoáveis. Oliveira (2001) ainda considera que se as condições permitem estimativas razoavelmente grosseiras, pode não ser justificável o preço a ser pago na obtenção de uma amostra altamente precisa.

Mattar (apud OLIVEIRA, 2001) aponta como razão para utilizar amostras não probabilísticas as limitações de tempo, recursos financeiros, materiais e humanos, necessários para a realização de uma pesquisa com amostragem probabilística, exatamente as apresentadas no caso em estudo.

Há três tipos básicos de amostras não probabilísticas: amostras por conveniência ou acidentais, amostras intencionais ou por julgamento e amostras por quotas ou proporcionais. A amostra por conveniência ou acidental consiste em simplesmente contatar unidades convenientes da amostragem. Este é o modelo da amostra formada pelo cadastro dos Usuários Voluntários da AGERGS. Também é o tipo de amostragem menos confiável, pois não há rigor na seleção e não há como saber se todas as pessoas incluídas na amostra são representativas da população (CHURCHILL, 1998 apud OLIVEIRA, 2001). Não é possível mensurar os erros desta amostragem e não é possível fazer nenhuma declaração definitiva ou conclusiva sobre os resultados obtidos (KINNEAR E TAYLOR, 1979 apud OLIVEIRA, 2001).

A amostra intencional ou por julgamento é montada de acordo com o julgamento do pesquisador. Pode ser útil quando se necessita incluir um número pequeno de unidades na amostra e costuma ser muito utilizado quando se procura escolher uma determinada localidade representativa de um país. Também se utiliza esta modalidade de

amostragem quando se deseja uma amostra deliberadamente enviesada (OLIVEIRA, 2001). Este modelo só terá alguma validade se a amostra puder oferecer as contribuições solicitadas (CHURCHILL, 1998 apud OLIVEIRA, 2001).

A amostra por quotas ou proporcional pode ser considerada um caso especial da amostra intencional, onde o responsável pela construção do plano amostral procura obter uma amostra que seja similar à população sob algum aspecto. É a forma mais usual de amostra não probabilística (OLIVEIRA, 2001). Busca, na construção da amostra, proporções semelhantes às da população, de pessoas com as mesmas características. Se a amostragem por quotas for realizada com muito cuidado, pode fornecer respostas definitivas (KINNEAR E TAYLOR, 1979 apud OLIVEIRA, 2001).

Cochran (apud OLIVEIRA, 2001) afirma: “o processo de quotas produz amostras com tendências, embora esteja freqüentemente de acordo com as amostras pelas probabilidades quando se trata de questões de opinião e pesquisa” (grifo nosso).

Por isso, o trabalho desenvolvido procurou verificar se o cadastro de Usuários Voluntários, já caracterizado como uma amostra acidental, não poderia também ser enquadrado como uma amostra por quotas, o que pode conferir maior validade aos resultados da consulta anual.

Conclusão

Feita a comparação, pelos motivos expostos, entre as características do grupo de Usuários Voluntários e as da população do Estado, conforme os dados obtidos no Censo do ano 2000, realizado pelo IBGE, ficou comprovado que o cadastro de Usuários Voluntários da AGERGS possui uma distribuição de características demográficas distinta da distribuição apresentada pela população do Estado, com relação a gênero, faixas etárias e localização geográfica da residência, com destacado afastamento no primeiro quesito citado e uma notável proximidade de distribuições por mesorregião. Já se havia provado que tal cadastro não é uma amostra probabilística, sob ponto de vista conceitual. Depois da comparação exposta restou descartada, também, a possibilidade de considerar-se o cadastro em

questão como uma amostra não probabilística estratificada da população do Estado.

Assim, sob o ponto de vista da Estatística, não se pode considerar o Cadastro de Usuários Voluntários da AGERGS como uma amostra representativa da população do Estado. A conclusão do trabalho que deu origem a este artigo traz algumas considerações quanto a possíveis alternativas que viabilizem o aproveitamento deste extraordinário grupo de cidadãos na realização de pesquisas futuras. Tais considerações não foram reproduzidas aqui por dependerem de referências a capítulos intermediários do texto, fundamentais para a compreensão das mesmas. Mas apontam para soluções técnicas, que permitirão ao processo de regulação seguir contando com a participação da sociedade rio-grandense, o que é totalmente necessário, válido e legítimo.

Referências Bibliográficas

- ANEEL. **Resolução n.º 223, de 29 de abril de 2003**. Estabelece as condições gerais para elaboração dos Planos de Universalização de Energia Elétrica. Brasília, 2003. Disponível em: <www.aneel.gov.br>. Acesso em: 10 jul. 2004.
- BECKER, J.L. **Apostila da disciplina: Estatística para Avaliação da Qualidade dos Serviços Prestados**, Programa de Pós-Graduação em Administração, UFRGS, Porto Alegre, 2003.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro: Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial**. Brasília, 2003.
- IBGE. **Censo Demográfico de 2000 – Resultados do Universo**. Disponível em: <www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 26 mai. 2004.
- FOSSATTI, N.C. **Indicadores de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações, Segundo a Visão do Usuário**. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1997.
- OLIVEIRA, T.M.V. **Amostragem não Probabilística: Adequação de Situações para uso e Limitações de amostras por Conveniência, Julgamento e Quotas**. Revista Administração on line. FECAP. Volume 2, número 3, jul/ago/set. 2001. Disponível em <www.fecap.br/adm_online/>. Acesso em: 13 mai. 2004.

PINHEIRO, I.A. **Emancipação e Inovação na Gestão Municipal: trajetórias recentes no Rio Grande do Sul**. Programa de Pós-Graduação em Administração, UFRGS, Porto Alegre, 2002. Disponível em <nuteq.adm.ufrgs.br/pesquisas/ProjMunRelatFinal.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2004.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n.º 10.931, de 9 de janeiro de 1997**. Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS e dá outras providências. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 1997. Disponível em <www.al.rs.gov.br>. Acesso em: 11 mai. 2004.

_____. **Lei n.º 11.075, de 6 de janeiro de 1998**. Institui o código Estadual de Qualidade dos Serviços Públicos. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 1998. Disponível em <www.al.rs.gov.br>. Acesso em: 11 mai. 2004.

ATRATIVIDADE PARA O EMPREENDEDOR DE GERAÇÃO NO NOVO MODELO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

*José Carlos Lisboa**

Setor Elétrico Brasileiro

Por seu caráter essencial, social e estratégico, a indústria de energia elétrica brasileira constitui-se como serviço público de competência da União, conforme preceito constitucional expresso no art. 21, XII, b: *“Compete à União: XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão. Os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos.”*.

O modelo institucional do Setor Elétrico Brasileiro decorrente está estruturado em diversos níveis de atuação. Ao Ministério de Minas e Energia cabe a definição das políticas e diretrizes gerais do sistema, à ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica cabe regular e fiscalizar, em conformidade com as políticas e diretrizes estabelecidas e aos agentes econômicos, privados ou públicos, cabe a operação do Sistema Elétrico Brasileiro – SEB.

Mais especificamente, considerando a atividade de geração, tema do presente trabalho, tem-se que a indústria do setor se constituiu como uma atividade competitiva e o seu crescimento fica, cada vez mais, condicionado a percepção do mercado em relação aos ganhos do setor.

Para uma melhor compreensão do papel da AGERGS neste atividade, cabe esclarecer as funções da ANEEL no setor de geração e,

* Administrador e Técnico Superior AGERGS - lisboa@agergs.rs.gov.br

por decorrência da descentralização, da agência reguladora estadual.

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

A fiscalização dos empreendimentos de geração é uma atribuição da ANEEL que acompanha e supervisiona as usinas de geração do país. Sua atividade se inicia na emissão do ato de autorização ou concessão e inclui o acompanhamento da construção e operação das usinas. São executados trabalhos com vistas à garantia da entrada em operação nas datas determinadas e à manutenção da qualidade, confiabilidade e continuidade da operação das centrais de serviço público de energia, autoprodução e produção independente. Estão incluídas nos trabalhos da fiscalização de geração as Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs), grandes usinas hidrelétricas e termelétricas, totalizando aproximadamente 1.200 centrais geradoras em todo o país.

Descentralização da fiscalização

A descentralização das atividades complementares, vinculadas às atribuições da ANEEL, aos Estados, aproxima a ação reguladora dos agentes, consumidores e demais envolvidos do setor de energia elétrica, tornando-a mais ágil, presente e adaptada às circunstâncias locais (Resolução ANEEL nº 296, de 11 de setembro de 1998).

As atividades complementares, objeto de descentralização aos Estados, são executadas por órgãos delegados, com atribuições institucionais para o desempenho das mesmas, mediante convênio de cooperação formalizado com a ANEEL.

O Convênio nº 008/98, celebrado entre a ANEEL e a AGERGS, credenciou a Agência Estadual para executar, entre outras, a atividade de fiscalizar os empreendimentos de geração não despachados pelo Operador Nacional do Sistema – ONS.

Os investimentos em geração

Os investidores do setor elétrico prevêm baixos investimentos no Brasil em decorrência da regulamentação ainda incompleta.

Apenas duas áreas têm despertado o interesse: as fontes alternativas de energia, em especial as Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs), e a transmissão, que prevê uma rentabilidade fixa ao investidor (MARTINEZ, 2004).

Conforme o convênio firmado entre a AGERGS e ANEEL, cabe à primeira realizar a fiscalização das empresas geradoras não despachadas, ou seja, unidades geradoras ligadas somente à rede local e não a malha básica de transmissão. Situação em que se encontram a maioria das PCHs. Como o governo federal está reformulando o modelo institucional do Setor Elétrico Brasileiro vigente, com o intuito de mitigar os riscos e expandir o sistema, surge um questionamento: *o novo modelo institucional do SEB será atrativo para o empreendedor privado de geração?*

Evolução do Setor Elétrico Brasileiro

De 1930 a 1994

Caracterizado no seu início como um período de acelerado processo de urbanização, rápido crescimento industrial e tendência ao predomínio do petróleo e da eletricidade sobre fontes de energia convencionais na matriz energética brasileira, o modelo posto em prática no setor tinha como premissa a necessidade de investimentos maciços e concentrados no tempo através da intervenção direta do Estado.

Seguiu-se inicialmente uma tendência de inspiração francesa de centralização federal, alterando-se parcialmente o rumo, para atender às especificidades da formação inicial. A opção foi por um modelo de estruturação híbrido, cabendo à União, basicamente, o desenvolvimento do sistema de geração e transmissão supra-estadual, ficando a distribuição e a geração regional a cargo dos Estados-Membros e de poucas empresas privadas.

Em que pesem as atuais críticas à clara opção pela intervenção estatal, o modelo teve o mérito de viabilizar a coordenação, a expansão e o planejamento do setor, permitindo a redução de custos e a criação de condições para o financiamento setorial. Paralelamente, desenvolveu-se a tecnologia, promovendo-se a socialização do aces-

so à eletricidade, e a redução de tarifas, além da melhoria da qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias.

A redemocratização do País adiciona à crise a discussão sobre o papel do Estado, e a década de 90 caracteriza-se pela busca e implementação de um novo arranjo para o setor elétrico. Necessidades de expansão, aliadas à crise financeira do Estado, expõem os riscos de déficit de energia e constituem-se nas principais motivações da reforma empreendida.

Final do Século XX

A crise financeira do Estado inviabiliza a expansão da oferta e se contrapõe a um movimento de demanda crescente, embora desacelerada. A discussão em torno da gestão e eficiência da administração das empresas estatais e a inadequação do regime regulatório impulsionaram o movimento de reformas que se iniciou na década de 90. Acrescida da redefinição do papel do Estado, aspecto que se processou em âmbito mundial, são o pano de fundo e o objetivo remoto da reforma empreendida.

Com estas inspirações e em decorrência dos motivos já assinalados, foi proposto um novo modelo para o setor elétrico brasileiro. Os desafios eram a expansão da oferta e do sistema de transmissão, a consolidação de um regime competitivo na geração e comercialização e o controle da qualidade e reversão dos ganhos para os usuários atuais e os futuros beneficiados com os projetos de expansão.

Caberia ao Estado, através de regulamentação específica, compatibilizar os objetivos de expansão e crescimento do setor com as finalidades sociais de democratização do acesso, envolvendo qualidade e universalidade do serviço e modicidade de tarifas. Os meios, instrumentos e limites para a realização dessa tarefa encontravam-se consubstanciados nos princípios e objetivos de nossa ordem jurídica, restando ao Estado efetivá-los por meio da implementação de adequadas medidas de política econômica, visando ao desenvolvimento integrado da Nação.

A proposta de reestruturação do setor teve como base o fomento da competição em determinados segmentos da atividade, reduzindo-

se, paralelamente, a atuação estatal direta nesses segmentos, procurando-se fortalecer a função reguladora sobre a atividade.

Século XXI

O modelo do setor elétrico do final do século XX não obteve resultados favoráveis seja no tocante à modicidade tarifária, continuidade e qualidade da prestação dos serviços, ou considerando-se, em especial, a recente crise de abastecimento enfrentada no período de 2001/2002, e a ausência de incentivos à expansão do serviço e universalização do acesso.

E mostrou a necessidade de revisão de suas bases institucionais, para garantir incentivos à expansão do serviço de energia elétrica, remuneração justa aos investimentos e suprir as lacunas acima descritas.

O novo modelo desenhado pelo atual Governo Federal, tem como objetivo assegurar o atendimento da demanda de energia elétrica de forma confiável, com racionalidade e sustentabilidade econômica, observadas as diretrizes básicas constantes do Relatório “*Proposta do Modelo Institucional do Setor Elétrico*” (MME, 04/07/2003).

A ANEEL terá por função a mediação, regulação e fiscalização do funcionamento do sistema elétrico, envolvendo cumprimento das normas do marco regulatório, em geral, e das obrigações dispostas nos atos de outorga (contratos de concessão, autorização ou permissão) dos serviços de geração, transmissão e distribuição.

O impacto do novo modelo na geração

Pelo novo mapa do setor elétrico, a previsão dos analistas é de que haja uma consolidação dos grupos empresariais que já atuam no país e uma afluência de investimentos modestos, em pequenas aquisições de participações e implementação de licenças já adquiridas. Uma exceção são os investimentos incentivados pelo Estado, como as fontes alternativas de energia (MARTINEZ e BALARIN, 2004).

Quatro fatores são apontados pelos especialistas como responsáveis pela inibição dos novos investimentos: o fato de o novo modelo

do setor ainda ter pontos obscuros, em especial os que tratam de definição de tarifas (essencial para a elaboração de um plano de negócios); a má experiência dos investidores com o racionamento, pelo lado da oferta (“apagão”) e com a revisão de ativos e tarifas; a atual sobre-capacidade de energia e o clima negativo gerado pela forte influência do Estado nos negócios.

O empreendedor em geração

Para a análise do problema investigado, qual seja: a percepção do empreendedor de geração em relação ao novo modelo institucional do setor elétrico brasileiro, foi realizada pesquisa qualitativa junto aos empreendedores em geração no Estado do Rio Grande do Sul.

Feita a sistematização dos dados da pesquisa, vislumbra-se um cenário de crescimento, tanto no consumo quanto na geração de energia elétrica no RS para os próximos anos. Não poderia ser diferente, neste contexto, a intenção unânime dos empreendedores pesquisados de continuar investindo no segmento de geração de energia elétrica.

Em relação ao impacto do novo modelo proposto, se não há uma percepção de melhoria do ambiente atual, não se pode afirmar que a situação tende a um cenário pessimista, considerando a quase neutralidade apontada pelos pesquisados em relação às alterações propostas.

A garantia de compra, por preço mínimo, da energia elétrica produzida é uma medida que poderia ser adotada pelo Governo Federal. Ela não traria grande impacto tarifário se estivesse associada com um planejamento adequado da expansão do sistema de geração, que priorizasse a concessão de usinas geradoras de menor custo de implantação.

Quanto ao retorno dos empreendimentos, tem-se uma situação que, se não chega a motivar novos empreendedores, não compromete a intenção de continuidade dos investimentos no setor.

Conclusões

O modelo institucional proposto, embora não esteja devidamen-

te regulamentado, traz como principal elemento a volta do Estado como agente planejador do Sistema Elétrico Brasileiro, papel que lhe cabe naturalmente, considerando-se não apenas a complexidade da indústria em questão, mas também a necessidade de sobreposição dos interesses coletivos da sociedade aos interesses individuais dos agentes econômicos.

Os empreendedores, cientes das potencialidades de ganhos do setor elétrico estão preparados para continuar investindo no setor, exigindo do governo federal mais clareza nas definições e estabilidade nas decisões, de forma a reduzir os riscos de longo prazo, predominantes neste setor.

Referências Bibliográficas

- BORENSTEIN, Carlos Raul. O setor elétrico no Brasil: Dos desafios do passado às alternativas do futuro. 1ª ed. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 1997.
- BORENSTEIN, Carlos Raul. Regulação e gestão competitiva no setor elétrico brasileiro. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 1999.
- ENERGIA elétrica no Brasil: da primeira lâmpada à Eletrobrás. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1977 (Coleção General Benício, v. 154).
- LIMA, José Luiz. Políticas de governo e Desenvolvimento do Setor de Energia Elétrica: Do Código de Águas à Crise dos Anos 80 (1934-1984). Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 1995.
- MARTINEZ, Christiane e BALARIN, Raquel. Incertezas regulatórias limitam investimentos no setor elétrico. Valor Econômico, São Paulo, 27 maio 2004, Nacional.
- MARTINEZ, Christiane e BALARIN, Raquel. Setor elétrico prevê baixos investimentos no Brasil. Valor Econômico, São Paulo, 27 maio 2004, Nacional.

OLIVEIRA, Gisele. Ricardo Pigatto, da APMPE: Pequenas usinas, grandes perspectivas. Canal Energia, 4 junho 2004, Nacional.

SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). Direito administrativo econômico. São Paulo: Malheiros, 2000.

AUTONOMIA FINANCEIRA DAS AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO: O CASO DA AGERGS

*Gilvane Amorim Oliveira**

As agências reguladoras brasileiras têm sido constituídas sob a forma de autarquias, as quais são dotadas de personalidade jurídica de direito público. Para que possam ter uma atuação rigorosamente técnica, sem sofrer influências das vontades políticas e ideológicas do governo, esses órgãos necessitam de especialização e independência em relação ao poder central. Gomes (2000) destaca que

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 dos órgãos situados na cadeia hierárquica da Administração. Para tanto, concebeu-se um tipo de entidade que, embora mantendo algum tipo de vínculo com a Administração Central, tem em relação a ela um acentuado grau de autonomia.

O antigo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, em seu artigo 5º, define autarquia como

o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. (grifos nossos)

De fato, ao analisar-se a legislação criadora da maioria das agências brasileiras, constata-se acentuada preocupação quanto à autonomia. Dentre as principais características comuns à maioria desses

* Contador, Técnico Superior da AGERGS - Especialista em Contabilidade, Auditoria e Finanças Governamentais - gilvane-oliveira@agergs.rs.gov.br

entes, como independência decisória, poder normativo e punitivo, controle social e especialização, destaca-se a autonomia administrativa e financeira. Essas instituições possuem orçamento e receita próprios, geralmente com alocação de recursos do governo central nos seus primeiros anos de existência. Justen Filho (2002, p. 473) considera que

Um dos temas mais relevantes a propósito das agências independentes consiste na autonomia econômico-financeira e orçamentária. O desempenho satisfatório das funções que se lhes reservam depende da disponibilidade de recursos materiais. Se não forem instituídos mecanismos que assegurem a obtenção desses recursos de modo automático, a agência acabará subordinada ao processo político usual.

Por isso, um dos ângulos essenciais da temática da autonomia das agências se relaciona com a sistemática de obtenção de recursos econômico-financeiros.

A autonomia financeira é de suma importância para que se garanta o suporte necessário à atuação das agências em sua plenitude. Além de contar com recursos próprios, vinculados por lei, as agências reguladoras devem ter independência na gestão desses meios, a fim de desenvolverem satisfatoriamente as funções que lhes foram atribuídas legalmente. Se assim não ocorrer, tais órgãos terão dificuldades no desempenho de suas atividades: dependendo de transferências do governo, o risco de ingerência pelo mesmo nas decisões é evidente; com escassez de recursos, a possibilidade de captura¹ pelas concessionárias é maior, pois ficam dificultados os investimentos em qualificação técnica e uma adequada remuneração do pessoal. Nesse sentido, Souto(2002, p. 244) afirma:

Como garantia de sua autonomia, foi instituída uma “taxa de regulação”, que tem como contribuinte a pessoa que exerce

¹ A captura ocorre quando as decisões do órgão regulador tendem a beneficiar um dos pólos envolvidos na dinâmica da regulação. Para Figueiredo (1999, p. 60) “A captura governamental é prejudicial pelas ingerências de caráter político que o processo regulatório pode tomar; a captura por concessionários é nefasta pois costuma inviabilizar a modicidade das tarifas e tende a ser excessivamente maleável na aplicação de sanções; a captura pelos usuários poderia trazer riscos na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão”.

atividades econômicas no segmento regulado; com isso, não há dependência de recursos orçamentários do Tesouro, já que os recursos ingressam diretamente nos cofres da agência.

A Lei Estadual nº 10.931, de 09 de janeiro de 1997, que criou a AGERGS, dispõe no art. 1º: “Fica criada a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS, com natureza autárquica, *dotada de autonomia financeira*, funcional e administrativa, com sede na Capital do Estado” (grifo nosso). A Lei ainda determinou que as despesas do Órgão seriam custeadas com recursos do Tesouro do Estado, alocados pelo orçamento, até os dois primeiros anos a partir de sua efetiva criação. Esse prazo acabou sendo alterado para cinco anos através da Lei nº 11.612, de 23 de abril de 2001, mas não por iniciativa do Poder Executivo, que ingressou inclusive com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2528-7, sem sucesso. Pela ação, subentende-se que o governo estadual não pretendia dar suporte financeiro à AGERGS, mesmo numa situação de carência de recursos. A independência financeira a partir de 2002, quando o governo estadual não estaria mais obrigado a alocar recursos à Agência, passou então a ser imprescindível. No entanto, a AGERGS já conquistara sua independência a partir do final do ano de 2000, ao menos para manter a estrutura existente na época.

Uma relevante fonte de recursos para a Autarquia foi o Convênio de descentralização de atividades da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), firmado em dezembro de 1998. Apesar do incremento de atividades e, conseqüentemente, de gastos, tal convênio passou a ter importância fundamental para a AGERGS, não só contribuindo para sua consolidação institucional, como também financeira, visto que diversas despesas de manutenção, inclusive de pessoal, podiam ser apropriadas à conta do Convênio. Os recursos provenientes desse instrumento chegaram a representar praticamente metade dos ingressos da Autarquia nos exercícios de 2001 e de 2002. A partir de 2003, os recursos passaram a não ser tão representativos, devido ao contingenciamento orçamentário sofrido pela ANEEL, que acabou refletindo nas transferências financeiras às suas conveniadas.

Relativamente aos recursos próprios, a AGERGS conta basicamente com a Taxa de Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos

Delegados (TAFIC), que hoje constitui-se na sua principal fonte de recursos. A TAFIC foi instituída em 1997, através da Lei nº 11.073, de 30 de dezembro de 1997, regulamentada pelo Decreto nº 39.228, de 29 de dezembro de 1998. Posteriormente, foi aprovada a Lei nº 11.863, de 16 de dezembro de 2002, regulamentada pelo Decreto nº 42.081, de 30 de dezembro de 2002, os quais passaram a disciplinar o pagamento da Taxa a partir do exercício de 2003. As novas regras destinaram-se a corrigir algumas distorções existentes e que dificultavam a cobrança do tributo.

Pela legislação inicial, válida até 2002, a TAFIC deveria ser paga anualmente, em até doze parcelas, com base no faturamento bruto do exercício anterior, que deveria ser enquadrado numa tabela composta de sete faixas. Como resultado, a taxa mínima para aquelas delegatárias que faturassem até R\$ 1.000.000,00 seria, em valores atualizados até o ano de 2005, de R\$ 4.429,93, enquanto que a máxima, para faturamentos superiores a R\$ 50.000.000,00, seria de R\$ 442.995,53. No momento da efetiva cobrança da Taxa, além das resistências naturais dos empresários para pagamento de um novo tributo, outros problemas começaram a surgir.

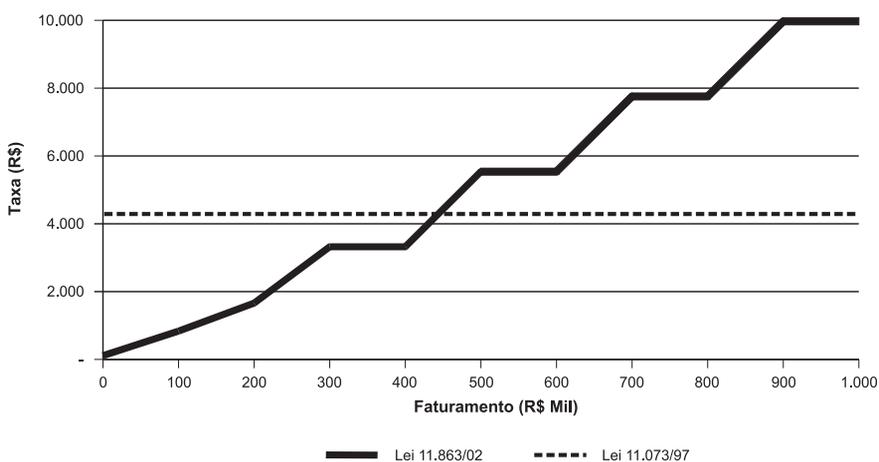
Uma das principais dificuldades, em virtude da pequena quantidade de faixas de escalonamento, era a injustiça tributária com muitas empresas, penalizando principalmente as de faturamento menor, enquadradas na primeira faixa. A Lei tratava igualmente quem faturasse R\$ 20.000,00 ou R\$ 990.000,00 (quase 50 vezes mais), por exemplo. Em casos extremos, como de pequenas estações rodoviárias do interior do Estado, a Taxa chegava a ser maior que o faturamento da empresa proveniente da comissão sobre a venda de passagens. O resultado é que grande parte das empresas não efetuou os pagamentos devidos, e boa parte contestou judicialmente a cobrança, como a Confederação Nacional do Transporte, o Sindicato de Agências e Estações Rodoviárias no Rio Grande do Sul e outras empresas individualmente. As ações têm sido julgadas em última instância pela legalidade da TAFIC.

Nesse sentido, cabe destacar a importância do Projeto de Lei que trata sobre os débitos da TAFIC compreendidos no período de 1998 a 2002. Tal Projeto foi apresentado no ano de 2003 (nº 371/03), mas foi arquivado pela Assembléia Legislativa no final do exercício. Foi novamente apresentado pelo Executivo em 23/12/04, sob o nº 337/04, sen-

do aprovado pela Assembléia Legislativa em 28/12/04. Apresenta no texto a justificativa que se segue:

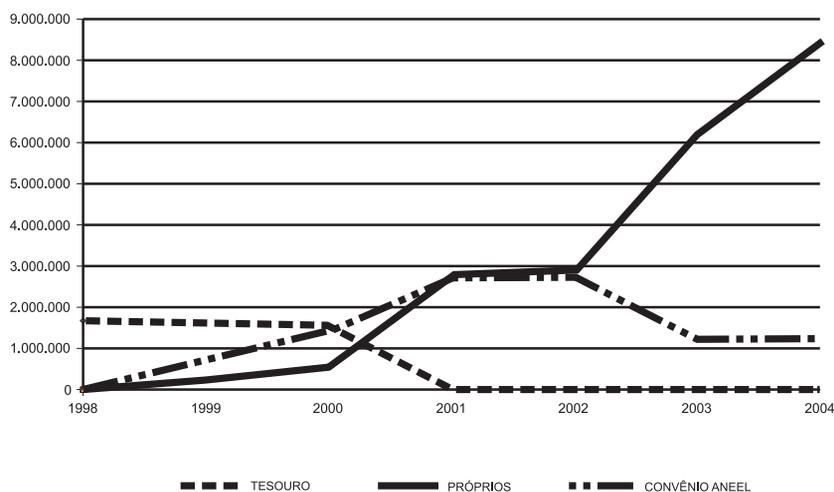
Nesse propósito, estabelece que os valores devidos relativos à taxa mencionada, referentes aos fatos geradores ocorridos nos exercícios de 1998 a 2002 serão apurados comparando-se a Tabela de Incidência na redação dada pela Lei nº 11.073, de 30 de dezembro de 1997, com aquela dada pela Lei nº 11.863, de 16 de dezembro de 2002, devendo prevalecer o que resultar em valor menor. Além disso, dispensa o pagamento das multas, da atualização monetária sobre elas incidente e dos juros, se o recolhimento desses valores ocorrer à vista ou em número restrito de parcelas.

Com o advento da Lei nº 11.863/02, a TAFIC tornou-se mais equânime às concessionárias, visto que agora o faturamento bruto deve ser enquadrado numa tabela melhor e mais escalonada (39 faixas). Resulta numa faixa mínima de R\$ 119,13 e máxima de R\$ 714.479,06, em valores válidos para o ano de 2005, devido à correção pela Unidade Padrão Fiscal (UPF). A maior justiça tributária pode ser verificada no gráfico a seguir, considerando as empresas que faturam até R\$ 1 milhão anuais. A título de ilustração, das delegatárias que informaram seu faturamento de 2003 à Agência, em torno de 78% faturaram até R\$ 450.000,00 anuais, obtendo significativa redução da TAFIC a partir de 2003.

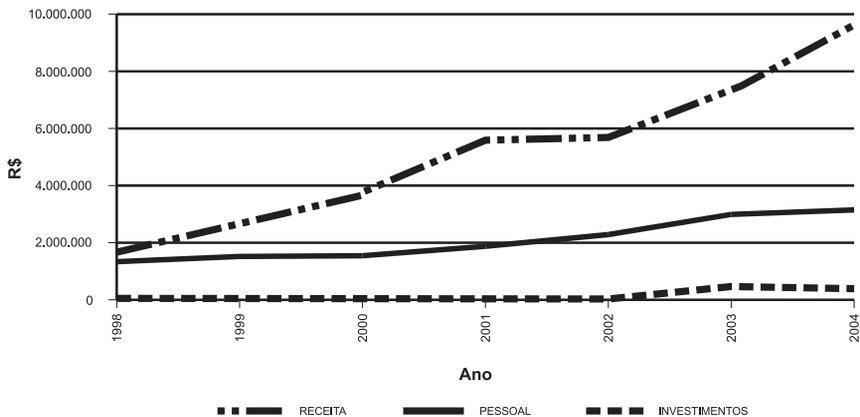


Mas a redução da Taxa para um grande número de delegatárias não significou queda de arrecadação. Pelo contrário, e como se esperava, houve incremento de receita, reflexo imediato da mudança. No primeiro ano em que vigorou a nova Lei (2003), a receita proveniente da TAFIC praticamente dobrou, passando de um patamar médio de R\$ 256.000,00 mensais em 2002, para uma cifra superior a R\$ 500.000,00 mensais em 2003, consolidando financeiramente a AGERGS.

Ano após ano a receita da AGERGS tem sido incrementada pela redução do número de inadimplências. O gráfico a seguir demonstra a evolução da origem dos recursos da Autarquia, evidenciando o momento em que passou a não mais depender de transferência do Tesouro, bem como a crescente participação dos recursos próprios em relação ao total arrecadado:



À medida em que a Agência passa a contar com mais recursos, pode melhor instrumentalizar-se e aperfeiçoar sua atuação. É o que efetivamente ocorreu com a AGERGS, se analisarmos os valores dispendidos em investimentos e em pessoal nos últimos anos:



Dessa forma, é imprescindível ao cumprimento de seu papel que os entes reguladores arrecadem e gerenciem seus próprios recursos. As agências devem ter liberdade de gestão e devem prestar contas da mesma, possibilitando ampla participação social no processo. É preciso ainda que se aliviem os embaraços existentes para a execução orçamentária desses entes, pois, além de garantir uma atuação mais independente, a medida também estará contribuindo para uma ação reguladora pautada na agilidade, tão necessária para que as agências de regulação atinjam satisfatoriamente a missão para as quais foram criadas.

Referências Bibliográficas

- BRASIL. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.interlegis.gov.br>. Acesso em: 17 maio 2003.
- FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de. *A regulação do serviço público concedido*. Porto Alegre: Síntese, 1999. 87 p.
- GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Agências reguladoras: a metamorfose do estado e da democracia**. Mundo jurídico. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br/html/artigos/documentos/texto027.htm>. Acesso em: 08 fev. 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002. 639 p.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 10.931, de 09 de janeiro de 1997. Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br>. Acesso em: 08 dezembro 2004.

_____. Projeto de Lei nº 337/04. Dispõe sobre o pagamento de créditos tributários provenientes da Taxa de Serviços Diversos devida à Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS - e introduz modificações nas Leis nº 11.127, de 9 de fevereiro de 1998, e nº 11.863, de 16 de dezembro de 2002, alterações, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br>. Acesso em: 30 dezembro de 2004.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo Regulatório*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. 433 p.

DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA E AGÊNCIAS REGULADORAS¹

Sérgio Guerra²

É justo afirmar que o amplo processo neoliberalizante empreendido por diversos Estados provocou uma intensa mudança do papel estatal, que deixou de ter como princípio geral da ordem econômica e financeira a intervenção direta nas atividades econômicas, para concentrar-se na sua regulação. O denominado Estado Regulador.³

Nesse sentido, para compor a relação entre os interesses públicos e privados o Estado intervém sob várias formas, mas, essencialmente, adota políticas públicas para direcionar a relação entre o âmbito social e econômico.

Assim é que, para o exercício desse poder-dever o Estado se vale de normas jurídicas, conduzindo as políticas econômicas e sociais de modo a manter (ou perseguir) o equilíbrio entre os interesses pluralistas envolvidos e que, em grande parte, se encontram em situação contraposta.

Nessa ordem de idéias, é de notar-se que se de um lado o poder de decisão das questões de natureza política primária compete ao Poder Legislativo na edição de normas jurídicas, por outro é indisputável que

¹ O tema foi objeto de palestra proferida pelo Autor no Seminário intitulado AGÊNCIAS REGULADORAS, realizado pela Escola da Magistratura Federal, realizado no Estado da Bahia em 28 de maio de 2004.

² Doutorando em Direito Econômico pela Universidade Gama Filho, professor e coordenador dos cursos de pós-graduação da Escola de Direito da FGV-RJ, mestre em direito pela Universidade Candido Mendes. Professor-Autor do curso de Direito Regulatório da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas - RJ. Sócio – Coordenador do Setor Regulatório e Ambiental do Escritório Siqueira Castro – Advogados.

³ Como afirma, com propriedade, o mestre Canotilho, o Estado Social assume hoje a forma moderna de Estado Regulador de atividades econômicas essenciais. Ver em: Direito constitucional e teoria da constituição. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 346.

a lei não possa regular o direito nos detalhes que a solução dos problemas cotidianos exige.

Daí porque há necessidade de que o Poder Executivo tenha, em muitas situações, de atuar sem uma conduta totalmente pré-determinada por uma norma, sempre, porém, balizado por certos limites jurídicos.

Nessa ordem de convicções, desponta o poder discricionário detido pela Administração Pública como um tema clássico da Teoria do Direito Público.⁴

É certo afirmar que de tempos em tempos renasce a polémica sobre os limites jurídicos da discricionariedade administrativa, seu conceito, fins, técnicas e, especialmente, o alcance do controle judicial sobre esses atos. Isto se deve ao fato de que, entre outros motivos, o incremento da teoria da discricionariedade administrativa, para alguns, afeta o sistema tripartite oitocentista subsumido no princípio da separação e equilíbrio entre os poderes estatais.

Com tanto mais razão, nos últimos anos o tema vem sendo extremamente debatido em sede doutrinária, entre nós e alhures, haja vista as profundas mudanças ocorridas no sistema capitalista pós-moderno, notadamente nas duas últimas décadas do século passado⁵. Deixa o Estado de agir ativamente ou exclusivamente no oferecimento de serviços à sociedade, para, então, conduzir o progresso da nação sob um novo modelo de Estado.

⁴ Miguel Sánchez Morón, ao ressaltar a discricionariedade administrativa como um conceito clássico da Teoria do Direito Público, assevera que “es difícil a estas alturas decir algo nuevo. Sin embargo, es un problema siempre recurrente, sobre el que la polémica jamás parece agotarse”. In: *Discrecionalidad Administrativa y Control Judicial*. Madri: Tecnos, 1994, p. 9. Nesse sentido, ver também César David Ciriano Vela. (In: *Administración Económica y Discrecionalidad (un análisis normativo e jurisprudencial)*. Madri: Lex Nova, 2000, p. 65 e Francisco López Menudo. *El Control Judicial de La Administración en La CE*. In: *Discrecionalidad Administrativa y Control Judicial*. Eduardo Hinojosa Martínez; Nicolás González-Deleito Domínguez (Orgs.) Madri: Civitas, 1996, p. 39.

⁵ Sobre essas mudanças, ver o pensamento de Martin Bullinger no Prefácio à obra de BACIGALUPO, Mariano. *La Discrecionalidad Administrativa (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución)* Madri: Pons, Marcial, 1997, p. 10. Sobre o tema, Miguel Sánchez Morón aduz: “Por lo que afecta a nuestro derecho administrativo, es bien sabido que desde hace más de treinta años se ha realizado un esfuerzo doctrinal importante, progresivamente avalado por la jurisprudencia, por definir los límites jurídicos del ejercicio de las potestades discrecionales y las técnicas que permiten su control judicial”. Op. cit. p. 9.

Em sintonia com todo esse processo evolutivo, e harmonizando-se a um modelo neoliberal de Estado, o Brasil adotou um amplo processo de desestatização, transferindo para a iniciativa privada não só diversas atividades econômicas em sentido estrito, mas, também, a prestação de serviços públicos.

Nesse novo cenário, e após profundas alterações na matriz constitucional, o Estado criou uma série de Agências Reguladoras independentes para regular essas atividades e serviços públicos.

Considerando a proliferação dessas entidades reguladoras, e tendo em vista que as mesmas foram idealizadas para serem dotadas de competência técnico-científica, despida de critérios e paixões políticas⁶, nos parece apropriado investigar se a competência detida por essas entidades se insere na denominada *discricionariedade técnica*, incluída no contexto geral da teoria da discricionariedade administrativa *stricto sensu* (ou pura).

2.1. Discricionariedade e sua conceituação doutrinária

Para examinarmos a existência ou não de uma discricionariedade técnica, urge uma análise da conceituação doutrinária da discricionariedade pura. Pode-se conceituá-la como sendo uma margem de liberdade da administração que surge quando a sua atividade não está plenamente definida em lei.

A discricionariedade não surge da coincidência de um espaço de liberdade da administração pública com relação ao legislador e ao juiz. Ao contrário, a discricionariedade decorre da eleição feita pelo Poder

⁶ Excede os limites do presente ensaio um estudo acerca da existência, ou não, de critérios políticos nas deliberações dos agentes reguladores independentes. Para aprofundamento do tema, recomenda-se consulta às seguintes obras: DESDENTADO DAROCA, Eva. Los Problemas del Control Judicial de la Discrecionalidad Técnica. Madri: Ed. Civitas, 1997; MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Agências Reguladoras e Democracia. In: Regulação e Desenvolvimento, Calixto Salomão Filho (Org.). São Paulo: Malheiros, 2002; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito Regulatório. Rio de Janeiro: Renovar, 2002; SOUTO, Marcos Juruena Villela. Direito Administrativo Regulatório. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002; ARAGÃO, e Alexandre Santos de. Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2002.

Legislativo de permitir ao Poder Executivo uma contribuição no processo de determinação do interesse geral, a partir da ponderação de interesses particulares e coletivos.⁷

O exercício do poder discricionário pela Administração Pública comporta um elemento subjetivo para a completa integração do comando legal ao caso particular. Nessa hipótese, a integração da norma não será considerada uma faculdade ilegal, proveniente de um suposto e hipotético poder originário da Administração.

Ao contrário, trata-se de uma atribuição estabelecida pela própria lei exatamente com esse caráter, de modo que a discricionariedade não se configura uma liberdade da Administração Pública em face da norma, mas, inversamente, se apresenta como um caso típico de submissão legal.⁸

É assinalável, desde logo, que o conceito doutrinário de discricionariedade está longe de ser unívoco, notadamente pelas diversas concepções utilizadas por célebres pensadores da Teoria Geral do Direito, do escola de Kelsen, Hart e Dworkin. Nas lições de Karl Engisch, “o conceito de discricionariedade (poder discricionário) é um dos conceitos mais plurissignificativos e mais difíceis da teoria do Direito”.⁹

Na esteira desse raciocínio, demonstra-se justificável a conferência de poder discricionário à Administração, pois há necessidade de uma verdadeira maleabilidade na atuação diante das situações que surgem a todo instante e que requerem uma ação rápida, sempre conforme o interesse público.¹⁰

Ademais disso, é digno de nota que entre as atividades vincula-

⁷ Sobre o tema, García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández lecionam que “la Ley puede determinar agotadoramente todas y cada una de las condiciones de ejercicio de la potestad, de modo que construya un supuesto legal completo y una potestad aplicable al mismo también definida en todos sus términos y consecuencias”. Curso de Derecho Administrativo. 11.ed. Madrid: Civitas, 2001, p. 452.

⁸ QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. A Teoria do “Desvio de Poder” em Direito Administrativo. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 6, p.41-78, p. 44.

⁹ ENGLISH, Karl. Introdução ao Pensamento Jurídico. 8.ed. Tradução de J. Baptista Machado. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001, p. 214. Ver, ainda, o pensamento de Hans Kelsen, In: Teoria Pura do Direito. 6.ed. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 388.

¹⁰ Ver Renato Poltronieri. Discricionariedade dos Atos Administrativos e a Ambigüidade da norma jurídica positiva São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2002, p. 120.

das e discricionárias da Administração Pública deve haver uma certa dosagem, equilíbrio. Corrobora nesse sentido o pensamento de Jean Rivero, para quem “a actividade da Administração não pode conformar-se com uma generalização da competência vinculada: é-lhe indispensável adaptar-se constantemente às circunstâncias particulares e mutáveis que a norma não pôde prever. Inversamente, uma Administração amplamente discricionária não ofereceria aos administrados qualquer segurança; seria voltada ao arbítrio”.¹¹

Há um ponto de superlativa importância na conceituação propriamente dita da discricionariedade administrativa, e que, por certo, repercute na discussão acerca dos limites do seu controle pelo Poder Judiciário.

Isso porque, não obstante posicionamentos doutrinários acerca da conceituação da discricionariedade referindo-se, unicamente, ao resíduo deixado pela lei para ser integrado pelo Administrador, diante do caso concreto (abertura da norma), é certo que uma corrente de pensamento sustenta a possibilidade da discricionariedade administrativa em mais uma hipótese, qual seja, quando existirem nessas mesmas normas os denominados conceitos jurídicos indeterminados.

2.2. Discricionariedade e conceitos jurídicos indeterminados

Os conceitos determinados delimitam o âmbito da realidade ao qual a norma se refere, de forma clara e específica, como, por exemplo, a idade para se atingir a maioridade. A aplicação desses conceitos, por serem precisamente determinados, não suscita qualquer dúvida, devendo, portanto, ser empregada indiscutivelmente no caso concreto.

De outro lado, pela técnica de utilização de conceitos jurídicos indeterminados no processo legiferante as regras para sua adoção não aparecem bem delineadas, não obstante indiquem a sua aplica-

¹¹ In: Direito Administrativo. Tradução de Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981, p. 94.

ção em determinados casos concretos.

Grosso modo, esses conceitos previstos na norma expressam e qualificam necessidades públicas, a exemplo das expressões “utilidade pública”, “urgência”, “relevância”, “risco iminente à saúde”, “serviço adequado”, “modicidade tarifária”, “eficiência”, etc.

Considerando que a clarificação dos conceitos jurídicos indeterminados se dá na aplicação em casos concretos, a doutrina alemã criou uma teoria de que *só existe uma única solução justa em cada caso*, determinável em um processo cognitivo.¹²

Após a primeira década seguinte ao segundo pós-guerra a jurisprudência contenciosa-administrativa da Alemanha foi se consolidando no sentido de que o Estado de Direito, proclamado com a promulgação da Lei Fundamental de Bonn, de 1949, excluía a discricionariedade da Administração Pública na aplicação dos conceitos jurídicos indeterminados.

Caracterizada a discricionariedade administrativa por oferecer à Administração Pública várias possibilidades juridicamente possíveis, os Tribunais se inclinavam a considerar, cada vez mais, que a aplicação de um conceito jurídico indeterminado somente comportava uma única solução justa, adequadamente ao ordenamento legal.

Desse modo, o controle judicial do ato de integração desses conceitos fluidos poderia ser total, ou seja, os Tribunais aprofundavam a sindicância e até mesmo substituíam a decisão executiva. Nesses termos, se consolidou a teoria dominante da completa separação entre o exercício da discricionariedade administrativa e a aplicação de conceitos jurídicos indeterminados.¹³

Em se considerando somente uma solução justa para determinado conceito jurídico indeterminado, não haveria, portanto, de se cogitar a existência de discricionariedade. Isto porque, se o primeiro só admite

¹² Nesse sentido, ver CIRIANO VELA, César David. *Administración Económica y Discrecionalidad*. Valladolid: Ed. Lex Nova, 2000, p. 127 e MAGIDE HERRERO, Mariano. *Límites Constitucionales de las Administraciones Independientes*. Madri: INAP, 2000, p. 253.

¹³ Cf. BULLINGER, Martin. *La Discrecionalidad de la Administración Pública. Evolución, funciones, control judicial*. Tradução de Miguel Sánchez Morón, e M. Cancio Mella, *La Ley*, ano VIII, n. 1831, 1987.

uma única solução justa, o segundo, se fundamentando normalmente em critérios metajurídicos de conveniência e oportunidade, permite diversas soluções justas. Em outros termos, permite optar entre diversas alternativas que são igualmente justas à luz do direito.

Em sentido oposto, se observa que não está claro que exista sempre uma diferença entre conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa, como presume uma parte da doutrina espanhola e se constata em alguns pronunciamentos jurisprudenciais.¹⁴

Isto porque nem sempre é factível assegurar com total exatidão qual seria a única solução justa, fato este que está exigindo que os juízes resolvam essa dúvida sob seus próprios valores. Assim, prevalecendo a tese de que existe apenas uma solução justa na interpretação dos conceitos jurídicos indeterminados, ter-se-ia que apoiar essa idéia em um conceito transcendental de justiça (e de verdade) e em uma fé absoluta da possibilidade de discernimento humano, idealismo esse de difícil aceitação.^{15 16}

Concordamos com a corrente doutrinária que admite mais de uma solução justa na integração dos conceitos jurídicos indeterminados. Isto porque a solução justa somente poderá existir num plano da filosofia pura, não se sustentado diante de todos os casos concretos. Em assim sendo, se apóia o pensamento de que os conceitos jurídicos indeterminados se inserem no conceito da teoria da discricionariedade administrativa.

3. Discricionariedade técnica

Considerando que as Agências Reguladoras contam com uma margem de interpretação dos termos fluidos e técnicos previstos nas normas

¹⁴ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Discrecionalidad administrativa y control judicial*. Madri: Tecnos, 1994, p. 116.

¹⁵ *Idem*, p. 118. Ver, nesse sentido, o pensamento de Mariano Bacigalupo. *Idem*, p. 203.

¹⁶ No mesmo sentido, Mariano Magide Herrero., *Op. cit.*, p. 268. Do mesmo modo, ver o pensamento de Miguel Beltrán de Felipe. *Discrecionalidad administrativa y constitución*. Madri: Tecnos, 1995, p. 110.

gerais e setoriais a que estão vinculadas, é plausível considerarmos essa interpretação como sendo uma discricionariedade técnica?

É indisputável que a questão posta acima é de superlativa importância, não só do ponto de vista acadêmico, mas, sobretudo, na análise dos paradigmas a serem observados nas relações que envolvem as entidades reguladoras, os agentes regulados e o Poder Judiciário, pois envolve saber se o caráter técnico das decisões decorrentes da atividade reguladora contempla uma margem de liberdade, oportunidade e conveniência (mérito), de modo a poder ser apresentada como um suposto empecilho para o controle judicial positivo desses atos administrativos.

Os doutrinadores italianos estudaram o tema da discricionariedade técnica com bastante profundidade (Federico Cammeo¹⁷, Enrico Presutti¹⁸, Massimo Severo Giannini¹⁹, Renato Alessi²⁰ e Aldo Sandulli²¹).

Na Península Ibérica, destacam-se Martín Gonzáles²², Miguel Sánchez Morón²³, Francisco López Menudo²⁴, Eva Desdentado

¹⁷ O pensamento de Cammeo está registrado em suas obras *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano: Casa ed. Vallardi (s.f.), *La competenza di legittimità della IV Sezione e l'apprezzamento dei fatti valutabili secondo criteri tecnici*. Torino: Giurisprudenza italiana, 1902, III. Pode se conferir, ainda, na obra *Discrezionalità pura e discrezionalità tecnica*. Giurisprudenza italiana, 1910, IV, pp 44 ss. Ver, também, o posicionamento do Autor de forma resumida em seu *Corso di diritto amministrativo*, CEDAM, 1960.

¹⁸ PRESUTTI, Enrico. *Discrezionalità pura e discrezionalità tecnica*, Torino, 1910; *I limiti del sindacato di legittimità*, Società Editrice Libreria, Milano, 1911.

¹⁹ A tese de Giannini foi exposta inicialmente em *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milan, 1939, resumida em seu *Diritto amministrativo*, 2.ed. Giuffrè, Milan, 1988, vol. 2, pp. 483 ss.

²⁰ *Principi di Diritto Amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 1978, p. 245, ss. *Idem*.

²¹ Esse posicionamento do autor pode ser verificado em sua obra *Manuale di Diritto Amministrativo*. Ed. Casa Editrice dott. Eugenio Jovene, Napoli, 1989, pp. 595-596.

²² El grado de determinación legal de los conceptos jurídicos, *Revista de Administración Pública*, 54/227.

²³ Op. cit. p. 129.

²⁴ LÓPEZ MENUDO, Francisco. El Control Judicial de La Administración en La CE. In: *Discrecionalidad Administrativa y Control Judicial*. Eduardo Hinojosa Martínez, Nicolás González-Deleito Domínguez (Org.) Madri: Civitas, 1996, pp. 37-38.

Daroca²⁵, Maria Concepción Barrero Rodríguez²⁶ e César David Ciriano Vela²⁷.

Entre nós, o tema da discricionariedade técnica não foi objeto de um amplo aprofundamento doutrinário ou manifestações pretorianas que mereçam destaque, havendo comentários sobre esse tipo de discricionariedade em ensaios sobre discricionariedade administrativa ou em obras sobre regulação²⁸.

Com efeito, e após examinar a doutrina local e alienígena, pode-se verificar que em linhas gerais não existem correntes doutrinárias polarizadas acerca da denominada *discricionariedade técnica*; vale dizer, não restou detectada em recente investigação uma uniformidade de linhas de pensamento acerca do tema em comento.²⁹

Constatam-se entendimentos no sentido de haver discricionariedade técnica em determinados atos administrativos, haja vista a existência de uma margem de discricção e subjetividade na eleição de uma solução para o caso concreto, dentre outras auferidas segundo critérios técnicos. De acordo com essa concepção, existe discricionariedade técnica quando os critérios técnicos são suficientes para alcançar a única solução correta para o caso.

Essa linha de pensamento está em consonância com a tese que enquadra a questão da discricionariedade técnica na teoria dos conceitos jurídicos indeterminados, e que considera que a aplicação dos

²⁵ In: *Discrecionalidad Administrativa y Planeamiento Urbanístico. Construcción teórica y análisis jurisprudencial*. Pamplona: Aranzadi, 1997, p. 110.

²⁶ *Discrecionalidad Administrativa y Patrimonio Histórico*. In *Discrecionalidad Administrativa y Control Judicial*. Eduardo Hinojosa Martínez; Nicolas González-Deleito Domínguez (Org.) Madrid: Civitas, 1996, p. 297.

²⁷ *Op. cit.*, p. 131.

²⁸ Recomenda-se conferir as observações, entre nós, na doutrina de DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito Regulatório*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002 e *Mutações do Direito Administrativo*. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001; SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo Regulatório*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, e ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2002.

²⁹ Ver, de nossa autoria, *Controle Judicial dos Atos Regulatórios*. Rio de Janeiro: Lumen Jûris, 2005.

conceitos que remetem a critérios de experiência técnica não admite, como qualquer outro conceito jurídico indeterminado, mais de uma solução justa diante do caso concreto.

Verifica-se, ainda, que há entendimentos de que a discricionariedade técnica está vinculada aos interesses públicos, enquanto outros vislumbram essa espécie de discricionariedade apenas nos atos com repercussões administrativas internas.

Sob outro ponto de vista, a teoria da discricionariedade técnica não deve ser admitida, sustentando-se a existência de uma discricionariedade intermediária entre a pura e a técnica. Ademais, constata-se posições no sentido de que há uma diferença entre discricionariedade técnica própria e imprópria sem uma precisa identificação dessa antinomia.

Como se vê, o tema admite uma série de digressões. Resumidamente, e nas palavras de Antonio Francisco de Souza, tem-se que “a natureza e dimensão desta ‘discricionariedade técnica’ varia, porém, de país para país, e mesmo dentro de cada país que a adota ela permanece obscura. Para uns, trata-se de um poder livre, para outros, de um poder vinculado, mas que não é suscetível de ser controlado pelos tribunais administrativos; para outros, de um poder vinculado que deve ser, ainda que não integralmente, controlado judicialmente, para outros ainda, a sua natureza varia de caso para caso”.³⁰

Nessa ordem de idéias, concluímos que o termo “discricionariedade técnica” visa apenas uma limitação jurisdicional do controle do seu exercício, no sentido de evitar que as escolhas técnicas da Administração não sejam substituídas pelas opções técnicas realizadas pelo juiz.

Não identificamos no atual ordenamento nenhum instituto juridicamente aplicável à discricionariedade técnica como uma pseudo-espécie da discricionariedade administrativa. Dessa forma, conclui-se que as Agências Reguladoras não gozam de uma função discricionária.

³⁰ A discricionariedade administrativa. Lisboa: Danúbio, 1987, p. 307.

ria estritamente técnica na expedição de seus atos, e sim uma discricionariedade administrativa pura.³¹

Esse entendimento se mantém ainda que se cogite que a Agência Reguladora somente desempenha as suas funções com arrimo em conhecimentos técnicos (e não políticos) para decidir o caso concreto.³²

Isto porque, para integração de uma norma (seja por sua propositada abertura ou pela existência de conceitos jurídicos indeterminados), e diante de técnicas conhecidas e disponíveis, se o agente regulador identificar vários meios igualmente racionais, razoáveis e proporcionais para a consecução do fim público, resta indisputável que deverá selecionar o que, no seu juízo, seja mais oportuno e conveniente para o subsistema regulado.

Logicamente, essa decisão deverá ponderar a pluralidade dos interesses envolvidos e se enquadrar no limite de sua competência à luz das políticas públicas definidas para o setor regulado.

Em suma, pode-se inferir que em determinadas e especialíssimas situações – até porque em quase todas as situações concretas a entidade reguladora se vê diante de um ato vinculado (normas, editais, contratos) – se reconhece uma margem de apreciação para exarar atos discricionários puros, de modo que escolha uma dentre duas ou mais soluções legais, razoáveis e proporcionais, na busca dos interesses pluralistas em presença.

³¹ Nesse sentido, Odete Medauar afirma: “A distinção entre discricionariedade pura e discricionariedade técnica teria, segundo Piras, um sentido de apontar limites dados pela lei nesse ou naquele caso de discricionariedade. Mas, como Mortati, Piras, Fiorini e Giannini, afirmamos o caráter unitário da discricionariedade, na sua essência; podem variar os assuntos ou matérias sobre as quais se exerce. O recurso a conhecimentos técnicos pode ser necessário em vários momentos da atividade administrativa; mas, ou esses conhecimentos e dados representam somente um aspecto vinculado do poder discricionário em determinada decisão, ou a Administração fica, ainda, com a possibilidade de cotejar vários critérios técnicos para determinar qual o mais eficaz e conveniente”. Poder..., cit., p. 42.

³² Conforme denota Miguel Sánchez Morón, “la discrecionalidad comporta, como se reconoce por doquier, la necesidad de tomar en cuenta criterios no estrictamente jurídicos para adoptar la decisión, es decir, criterios políticos, técnicos o de mera oportunidad o conveniencia (económica, social, organizativa), según los casos. (...) El ejercicio de la potestad discrecional no es, pues, un mero proceso intelectual de aplicación de la ley (y del derecho), es decir, un proceso lógico íntegramente guiado o dominado por el razonamiento jurídico, sino que es también, al mismo tiempo, un proceso volitivo de decisión que ha de tener en cuenta otros elementos”. Op. cit., p. 114.

MONOPÓLIO NATURAL, COMPETITIVIDADE E REGULAÇÃO: A PROPOSIÇÃO DE DEMSETZ

*Roberto Tadeu de Souza Júnior*¹

Sinopse

O objetivo deste artigo é identificar de maneira sucinta as falhas de mercado atribuídas pela teoria econômica a uma estrutura de mercado monopolista e, por conseguinte, a necessidade de algum tipo de regulação estatal. Diferentemente do percebido em um ambiente competitivo, onde o preço é resultado exclusivo da interação entre oferta e demanda, a firma monopolista reconhece sua influência na determinação dos níveis de preço e produção que viabilizem a maximização de seu lucro total, tendo como consequência direta uma perda de eficiência econômica. Nesse sentido, em cenários caracterizados por significativas economias de escala onde a concorrência dentro dos mercados torna-se inviável, a atividade regulatória visa suprir a falta de competitividade observada, induzindo a aproximação entre o preço e o custo marginal praticados pelo monopolista. Por outro lado, Demsetz (1968) inova ao propor que a adoção de um processo de concorrência *pelo* mercado tenderia a obter resultados mais eficientes do que os pretendidos pela regulação, descaracterizando-se assim, o tipo de relação sugerida pela teoria econômica entre economias de escala e competitividade.

¹ Economista – MBA em Regulação de Serviços Públicos pela UFGRS - Técnico Superior da AGERGS. e-mail: robertoj@agergs.rs.gov.br.

Definições básicas

Em linhas gerais, define-se *monopólio* como a estrutura de mercado caracterizada pela existência de um único vendedor e vários compradores. Dessa maneira, o preço, variável exógena em concorrência perfeita, passa a ser formatado a partir da própria estrutura de custos incorrida pela firma monopolista, bem como levando em consideração as características de demanda relativas ao mercado em que esta atua. Na medida em que o monopólio é caracterizado pela existência de firma única, entende-se que a empresa monopolista acaba por representar o próprio mercado, permitindo a esta o controle integral da quantidade de produto a ser ofertada e do nível de preço a ser praticado. A discricionariedade do monopolista em decidir seus níveis de preço e produção, objetivando a maximização de seu lucro, reduz o nível de eficiência econômica percebido em um cenário competitivo. O menor volume de produção e o maior preço praticados pelo monopolista imputam um custo à sociedade, na medida em que uma parcela menor de consumidores passa a adquirir o produto pagando um preço superior ao anteriormente estipulado. Tal prática, intrínseca a uma estrutura de mercado monopolista, resulta na adoção de preços acima dos custos marginais incorridos no processo produtivo, portanto, não satisfazendo a condição de maximização de bem-estar apontada por Pareto². Por outro lado, existem situações em que as economias de escala³ tornam desejável a existência de um monopólio, na medida em que o fornecimento de determinado bem ou serviço por mais de uma empresa acarretaria um custo marginal social líquido maior do que o percebido por uma firma única. Surgem assim os *monopólios naturais*, estru-

² A condição que permite maximizar o bem-estar social consiste na igualdade entre o valor da produção, representado pelo incremento de oferta adquirido por um consumidor - receita marginal - e seu custo marginal. Tal situação implica a impossibilidade de se aumentar o bem-estar de um indivíduo sem piorar a situação de qualquer outro e, portanto, atendendo os critérios de Pareto para o estabelecimento de uma alocação eficiente dos recursos econômicos. Importante salientar que em um mercado competitivo preço e receita marginal são equivalentes, portanto, em concorrência perfeita $P = Cmg = Rmg$.

³ Adotando-se a definição dada por Pindyck e Rubinfeld (2002) as economias de escala podem ser identificadas quando é possível dobrar as quantidades produzidas desacompanhado do aumento de custos na mesma proporção.

tura de mercado na qual a empresa monopolista é caracterizada pela subaditividade⁴ de sua função custos, situação onde uma única firma, com base na tecnologia disponível, minimiza custos ao produzir exclusivamente um determinado bem ou serviço. De um modo geral, as empresas prestadoras de serviços públicos, constituem-se nos melhores exemplos de monopólios naturais, como é o caso das distribuidoras de energia elétrica e de gás canalizado, das redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário, dentre outros. Observa-se que a falta de concorrência em monopólios não naturais ocorre em virtude de fatores que não se justificam através da existência de economias de escala, mas sim do próprio poder de monopólio adquirido por estas empresas. Dessa forma, o ingresso de novos concorrentes no mercado pode ser impedido através da constituição de barreiras naturais à entrada, como por exemplo: a existência de patentes; o acesso à tecnologia; o dispêndio de recursos na fixação da marca, ou ainda, da própria percepção de economias de escala; porém, não em níveis tão elevados que conduzam a formação de um monopólio natural. Soma-se a isso, algum tipo de comportamento estratégico da firma monopolista, como por exemplo a fixação temporária de preço abaixo de seu custo médio, como meio de inviabilizar a concorrência. Nesse contexto, justifica-se a adoção de leis antitruste e as ações dos organismos estatais de defesa da concorrência (Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE), uma vez que a competitividade *dentro* do mercado inexistente sustentada exclusivamente em fatores que não correspondem à subaditividade da função de custo da empresa. Porém, na medida em que os monopólios naturais baseiam-se na existência de significativas economias de escala⁵, portanto, sendo inviável o processo competitivo *dentro* do mercado, caberia ao Estado a regulação do preço e das quantidades ofertadas pela firma única, esti-

⁴ $C(q) < C(q_1) + C(q_2) + C(q_3) + \dots + C(q_n)$.

⁵ Importante frisar que a subaditividade da função custos é atendida unicamente pela presença de economias de escala em empresas monopolistas de produto único. No caso de empresa multiproduto também é necessário a existência de economias de escopo, inclusive podendo ser estas suficientes para determinar a subaditividade de custos da firma (PINDYCK e RUBINFELD, 2002).

mulando artificialmente através de mecanismos regulatórios um comportamento concorrencial do agente econômico, mesmo estando este em situação de monopólio.

Maximização de lucros e poder de monopólio

Por constituir-se em firma única e, por conseguinte, representar a totalidade de um determinado mercado, assume-se que a curva de demanda do monopolista acaba por confundir-se com a própria curva de demanda do mercado, sinalizando o preço e a receita média em monopólio. Diferentemente de uma situação de concorrência perfeita, a receita média do monopolista é sempre superior à receita marginal. Uma vez a curva de demanda sendo negativamente inclinada, verifica-se que aumentos na quantidade ofertada implicam preços menores a todo o conjunto de unidades vendidas, resultando assim, acréscimos marginais de receita inferiores ao preço praticado ⁶. Seguindo a mesma regra observada em um mercado competitivo, a maximização do lucro em monopólio ocorre quando o nível de produção realizado é capaz de igualar custo e receita marginal. Conforme visualizado na Figura 1, observa-se que as quantidades produzidas abaixo de Q^* correspondem a situações onde a receita marginal é superior ao custo marginal, indicando que um aumento nas quantidades vendidas resultaria simultaneamente em aumento no lucro total. Por outro lado, quantidades acima de Q^* apontam um custo marginal superior à receita marginal obtida, desincentivando o aumento da produção na medida em que o lucro incremental do monopolista torna-se negativo. Dessa maneira, fica claro que o ponto Q^* representa a única situação onde o lucro incremental propiciado pela diferença entre o custo e a receita marginal é plenamente exaurido, ou seja, o lucro adicional por unidade vendida é zero.

⁶ Algebricamente define-se que a curva de receita marginal possui inclinação duas vezes superior a curva de receita média, sendo que ambas interceptam o eixo vertical no mesmo ponto.

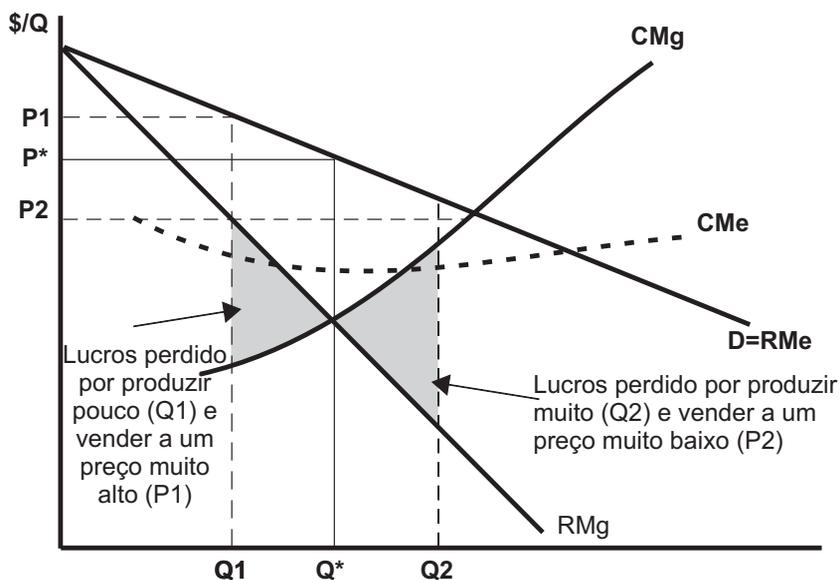


Figura 1 - Maximização do lucro total no monopólio

Fonte: Pindyck e Rubinfeld, 2002

Comparando com um mercado em concorrência perfeita, percebe-se que a condição de maximização de lucro em monopólio não otimiza a condição de bem-estar social, uma vez que o preço é superior ao custo marginal no ponto em que este equivale a receita marginal. A capacidade que a firma monopolista possui de fixar preços acima de seus custos marginais é conhecida como *poder de monopólio*. Assim sendo, entende-se que quanto maior for o poder de monopólio da empresa maior será a diferença entre o preço praticado e o custo marginal incorrido (*markup*). O poder de monopólio de uma empresa encontra-se diretamente relacionado com a elasticidade preço da demanda de seu respectivo mercado. Quanto mais elástica for a curva de demanda do monopolista menor será seu poder de monopólio, sendo que curvas de demanda relativamente inclinadas (menos elástica), resultam no estabelecimento de *markup* mais elevado. Importante ressaltar que o fato de uma curva de demanda ser relativamente inelástica e, por conseguinte, surtir um significativo poder de monopólio, não sig-

nifica necessariamente a obtenção de altos lucros, sendo esta variável dependente direta da relação entre o custo médio e o preço.

Ineficiência e custos sociais do monopólio

Conforme anteriormente explicado, o poder de monopólio consiste na capacidade que a firma monopolista possui de praticar preços acima de seus custos marginais, sendo tal diferença proporcional à elasticidade preço da demanda verificada no respectivo mercado. Esta característica implícita a maximização de lucro em monopólio ocasiona uma perda no excedente econômico total, resultando o que se convencionou chamar de um “peso morto” (*deadweight loss*) para todo o conjunto dos agentes econômicos envolvidos. Em um mercado concorrencial, o excedente total, resultado do somatório dos excedentes do consumidor e do produtor⁷, é sempre maximizado, na medida em que preço e custo marginal naturalmente se igualam, condição esta não obedecida em um ambiente de monopólio ($P > Cmg$). Preços estabelecidos em patamares superiores aos custos marginais significam que o valor social dos bens produzidos excede os custos sociais de produção, de maneira que eventuais reduções dos preços cobrados pela firma monopolista, associados a aumentos no nível de produção, igualariam os custos e os benefícios marginais, resultando em ganhos de bem-estar social (BALBINOTTO, 2000).

A ineficiência alocativa e o respectivo custo social percebidos em uma estrutura monopolista de produção podem ser melhor identificados através da Figura 2. A quantidade e o preço praticados pelo monopolista (Q_m , P_m) melhoram o bem-estar da firma em detrimento do consumidor, transferindo renda do primeiro para o segundo (retângulo A), bem como gerando o referido “peso morto” ($B + C$) para toda a sociedade. Ressalta-se que apesar de apenas o retângulo A ser transferido dos consumidores para os produtores, o

⁷ Entende-se por excedente do consumidor a diferença entre o valor máximo que o consumidor estaria disposto a pagar por um bem ou serviço e o preço efetivamente cobrado. Por outro lado, entende-se por excedente do produtor a diferença entre o preço efetivamente recebido e o preço por unidade que seria o suficiente para induzir a firma a produzir. Por fim, frisa-se que o mínimo que a firma tem que ser compensada por ofertar uma unidade adicional é seu custo de produzir esta última unidade, ou seja, seu custo marginal.

triângulo C também representa uma perda de excedente do consumidor. Enquanto a área A representa a parcela de consumidores que passou a pagar um preço mais elevado pelo bem ou serviço em questão, a área C visualiza aqueles que simplesmente foram excluídos do mercado. Da mesma forma, a diferença entre estas duas áreas ($A - C$) representa o ganho líquido de bem-estar social do produtor, ao passo que assim como o retângulo A representa uma transferência direta de renda dos consumidores para os produtores o triângulo C identifica o lucro adicional que teria sido ganho vendendo-se $Q_c - Q_m$ ao preço P_c . Importante destacar que o explicado efeito redistributivo ocasionado pela passagem de P_c para P_m , via de regra, não pode ser considerado como uma perda de bem-estar social. A melhora da situação dos produtores em detrimento dos consumidores constitui-se unicamente em uma transferência de bem-estar entre os agentes envolvidos, tendo em vista que consumidores e firmas monopolistas fazem parte da mesma sociedade. Conforme bem destaca Varian (2002), os argumentos contrários ao monopólio devem ser exclusivamente centralizados na questão da eficiência, pois qualquer comparação entre o bem-estar de consumidores e empresários necessitaria do estabelecimento de um juízo de valor.

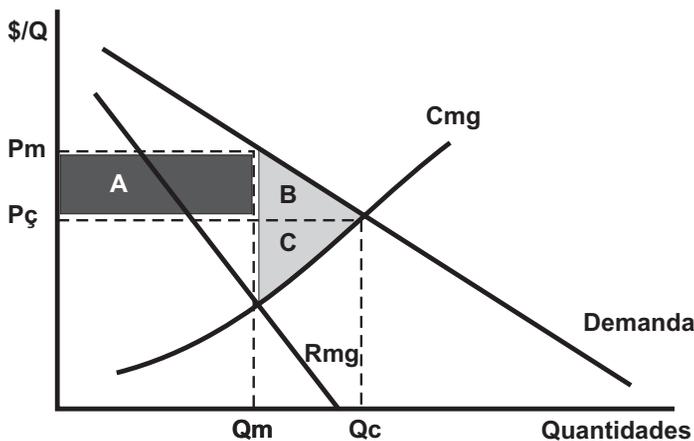


Figura 2 - Custos sociais do monopólio

Fonte: Varian, 2002

Do ponto de vista empírico, Harberger (1954) constitui-se no primeiro trabalho que buscou medir os custos sociais do monopólio, baseado nas

estimativas de perda de excedente e, por conseguinte, seus efeitos alocativos e de bem-estar social. Posteriormente, uma série de outros estudos foram realizados neste sentido, convergindo tais resultados para uma pequena participação percentual das mensuradas perdas de bem-estar sobre o total do Produto Interno Bruto - PIB dos respectivos países analisados. Para se ter uma idéia da pouca significância dos resultados visualizados a partir da Tabela 1, destaca-se que ao se estender a estimativa de Harberger (1954) a toda economia americana em termos per capita, pode-se projetar, a preços correntes de 1954, que uma alocação Pareto-eficiente dos recursos resultaria em um incremento de renda aproximado de apenas US\$ 1,5.

Tabela 1 - Resumo dos estudos empíricos sobre os custos sociais do monopólio segundo a abordagem neoclássica como porcentagem do PIB - vários países

AUTOR	PERÍODO	PAÍS	PERDA DE BEM-ESTAR (%PIB)
Harberger (1954)	1924 - 1928	Estados Unidos	0,1
Schwartzman (1960)	1954	Estados Unidos	0,1
Kamerschen (1966)	1956 - 1961	Estados Unidos	1 – 8
Bell (1968)	1954	Estados Unidos	0,02 - 0,04
Shepherd (1970)	1960 - 1969	Estados Unidos	2,0 -3,0
Worcester (1973)	1956-1969	Estados Unidos	0,2 - 0,7
Siegrfid e Tiemann(1974)	1963	Estados Unidos	0,07
Cowling e Mueler (1978)	1963-1966	Estados Unidos	4,0 - 13,1
Masson e Shaanan (1984)	1950 - 1966	Estados Unidos	2,9
Wahlroos (1984)	1962 - 1975	Estados Unidos	0,04 - 0,9
Gisser (1986)	1977	Estados Unidos	0,1 - 1,8
Jones e Laudadio	1965 - 1967	Canadá	3,7
Cowling e Mueller (1978)	1968 - 1969	Reino Unido	3,9 - 7,2
Wahlroos (1984)	1970 - 1979	Finlândia	0,2 - 0,6
Jenny e Weber (1983)	1967 - 1970	França	0,13 - 8,85
Jenny e Weber (1983)	1971 - 1974	França	0,21
Pezzoli (1985)	1982 - 1983	Itália	0,4 - 9,4
Funahashi (1982)	1980	Japão	0,02 - 3,0
Oh (1986)	1983	Coréia	1,16 - 6,75
Hefford e Round(19XX)	1968-1969-1973-1974	Austrália	0, 107
Flaccadoro e Pezzolini(1989)	1984 -1986	Itália	0,03 - 6,41

Fonte: Balbinotto, 2000

Afora as críticas surgidas com relação à metodologia e aos pressupostos teóricos empregados em tais medições, a pouca relevância dos números acima apresentados também pode ser explicada por outras ineficiências não consideradas no bojo da análise paretiana de bem-estar. Possas, Ponde e Fagundes (1997) destacam a existência de ineficiências distributivas e produtivas em uma estrutura de mercado monopolista. A ineficiência distributiva estaria diretamente vinculada à transferência de renda entre consumidores e produtores sob a forma de lucros econômicos⁸. Na medida em que a utilidade marginal da renda dos consumidores é maior do que a dos produtores, deduz-se que a referida transferência monetária traria um custo social líquido maior do que o benefício auferido. Por outro lado, a ineficiência produtiva, denominada por Liebenstein (1966) como ineficiência-X, corresponde à tendência que as empresas monopolistas possuem de incorrerem em custos produtivos mais altos do que aqueles percebidos em uma estrutura de mercado competitiva. Em suma, a existência de fortes barreiras à entrada não incentivaria a empresa monopolista a buscar a máxima eficiência técnica, passando esta a operar aquém da fronteira das possibilidades de produção. Contudo, o principal indício de subestimação dos custos sociais de monopólio, quando aferidos única e exclusivamente sob a ótica paretiana, refere-se aos estudos iniciados por Tullock (1967) acerca da atividade de *rent seeking*. Em linhas gerais, a atividade de *rent seeking* refere-se ao total de gastos despendidos com esforços socialmente improdutivos no intuito de se obter, manter ou exercer o poder de monopólio. Na prática, este tipo de gasto pode ser identificado em alguns exemplos trazidos por Pindyck e Rubinfeld (2002), tais como: atividades de *lobby* político; financiamentos de campanhas; manutenção de barreiras à entrada; instalação de capacidade ociosa e excessivos custos em publicidade. Dessa forma, a renda total monopolista, graficamente identificada como trapezóide de Tullock, passa a representar o efetivo custo social imposto à toda sociedade, sendo tal área comumente bem superior ao “peso morto” formado pelas perdas de excedente econômico, confor-

⁸ Parcela de lucro que supera a lucratividade normal do conjunto da indústria em um ambiente competitivo.

me visualizado a partir da Figura 3. Em outras palavras, é de se esperar que o incentivo econômico para a empresa incorrer em custos de *rent seeking* seja equivalente à diferença entre os triângulos A e C (Figura 1), ou seja, relacionando-se diretamente com os ganhos decorrentes do poder de monopólio. Apenas para ilustrar a significância do *rent seeking* no bojo dos custos totais de monopólio, o estudo realizado por Laband e Sophocleus (1992) estimou um dispêndio total de aproximadamente US\$ 1 trilhão na economia norte-americana no ano de 1985, o equivalente a algo em torno de 25% do PIB nominal no mesmo período. Dentre outras rubricas contabilizadas, o referido estudo levou em consideração os gastos relativos a crimes de “colarinho branco”, atividades “lobistas”, gastos militares e obtenções de transferências governamentais.

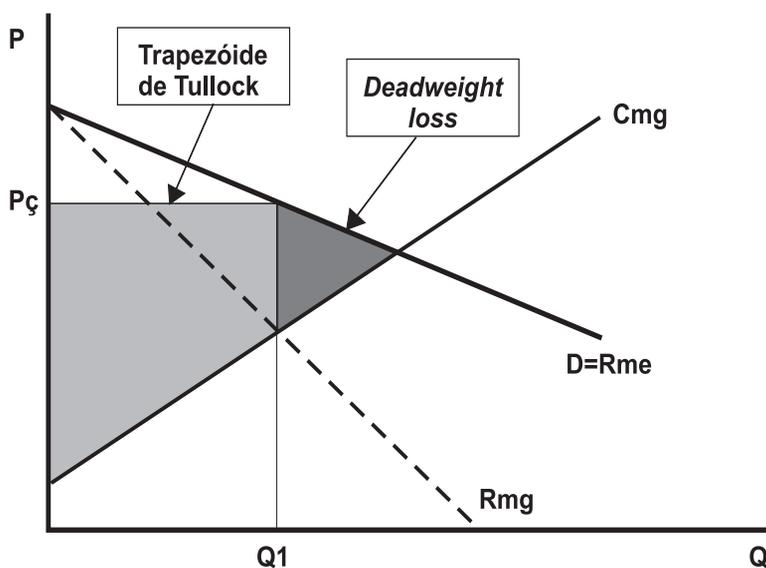


Figura 3 – O triângulo de Harberger e a *deadweight loss*
Fonte: Hines, 1999

A atividade regulatória e o Leilão de Demsetz

A partir dos custos sociais atribuídos a uma estrutura monopolista de produção, a atividade regulatória tem como sua principal justificativa econômica a condução dos níveis de preço e quantidade ofertadas em um monopólio natural o mais próximo possível dos percebidos em um ambiente competitivo. A sonhada igualdade entre preço e custo marginal, condição esta maximizadora do bem-estar social, consiste no maior desafio enfrentado pelos reguladores. Na grande maioria das vezes, nem mesmo as empresas reguladas conhecem com exatidão sua função de custos e, por conseguinte, não são capazes de identificar seus custos marginais de produção. Usualmente, alguns instrumentos como a implementação de plano de contas padrão, a adoção de incentivos regulatórios ou a construção de empresas “sombra” (*yardstick competition*) são empregados pelo regulador no intuito de fornecer um conjunto de informações capaz de tornar o mais transparente possível a real estrutura de custos incorrida pela concessionária. No mesmo sentido, o regulador também precisa estar atento à estrutura de monopólio por ele regulada. Na ocorrência de um monopólio natural forte, situação onde as economias de escala não são exauridas ao longo de todo o processo produtivo, a adoção de preços competitivos ($P = Cmg$) pode desincentivar a continuidade do negócio, na medida em que o preço regulado passa a gerar lucros negativos para a concessionária ($P < Cme$). Neste caso, cabe ao regulador a busca por um *second best*, ou seja, a busca por preços e quantidades que apenas minimizem os custos sociais atribuídos a um monopólio, uma vez que torna-se economicamente inviável a maximização de bem-estar social. Além disso, o regulador necessita estar constantemente atualizado acerca das variáveis que definem uma situação de monopólio forte ou fraco⁹, como por exemplo o tamanho do mercado e suas respectivas evoluções tecnológicas, fatos estes que inclusive podem definir o fim de um monopólio. Eventuais ampliações de mercado ou reduções de custos decorrentes de inovações tecnológicas implicam

⁹ Situação onde existem deseconomias de escala ao longo do processo produtivo, porém continuando economicamente vantajosa a manutenção da produção em regime monopolista.

deslocamentos na curva de demanda, podendo estas definirem ou não a transitoriedade de um mercado monopolista. Ainda com relação a premência da atividade regulatória, destaca-se que outras falhas de mercado podem demandar intervenção estatal, tais como a percepção de informações imperfeitas, a existência de bens públicos e de externalidades, a especificidade dos ativos empregados e o comportamento colusivo dos agentes envolvidos. Soma-se a isso a vital manutenção dos contratos atribuídas aos órgãos reguladores. Por último, cabe também salientar a necessidade de serem mensurados os custos incorridos no desempenho da atividade regulatória, comparando-se os custos atribuídos ao ente regulador (custos diretos e indiretos) e os potenciais benefícios a serem auferidos decorrentes deste tipo de intervenção estatal.

Tendo em vista as dificuldades enfrentadas pelos reguladores na determinação de preços e quantidades mais eficientes, Harold Demsetz (1968) aponta que a existência de um monopólio natural não exclui a possibilidade de obter-se um comportamento competitivo dos agentes econômicos. De maneira simples e objetiva Demsetz (1968), ao indicar a adoção de leilões *ex ante*¹⁰ ao ato de outorga, expõe toda a fragilidade da relação imposta pela teoria econômica entre economias de escala e competitividade. O modelo de leilão proposto premiaria o licitante que oferecesse prestar o serviço concedido pela menor tarifa a ser exigida do usuário, atendendo na íntegra todos os requisitos de qualidade requisitados pelo Poder Concedente nos editais licitatórios. Para Demsetz (1968) a adoção de leilões *pela* outorga propiciaria ao próprio mercado definir quais níveis de preço e produção seriam suficientes, e ao mesmo tempo exeqüíveis, para melhor alocarem os recursos econômicos disponíveis, inclusive e, principalmente, quando comparados com os questionáveis resultados apresentados pela regulação

¹⁰ Importante salientar que Demsetz (1968) inova ao utilizar a concorrência for the field como instrumento de outorga em monopólios naturais. A prática desta modalidade concorrencial já possui registro bibliográfico desde a primeira metade do século XVIII, empregada pela monarquia francesa em diversas estruturas de mercado com o intuito de obter-se o maior volume de receita possível (rent seeking). Posteriormente, Chadwick (1859) aborda a concorrência for the field como um instrumento capaz de tornar os mercados mais eficientes, não estando estes restritos ao provimento de bens públicos ou monopólios naturais (SOUZA JÚNIOR, 2004).

estatal direta. Em síntese, pode-se afirmar que a eficiência do mecanismo proposto por Demsetz (1968) passa impreterivelmente pelo grau de concorrência realmente efetivado no leilão. Assim sendo, torna-se indispensável a participação de um significativo número de licitantes no momento da concorrência, bem como que estes não adotem estratégias colusivas de competição. Ao pressupor resultados mais eficientes obtidos pelos leilões no que tange a regulação de preço e quantidade em monopólio, Demsetz (1968) questiona a própria existência dos organismos reguladores tradicionais. Na medida em que maiores níveis de eficiência econômica seriam alcançados através do estabelecimento de concorrência *for the field* e, ainda, que a manutenção das condições pactuadas estaria baseada em uma forte crença no sistema judiciário bem como no próprio *enforcement* dos contratos, Demsetz (1968) passa a relativizar a importância da regulação tradicional¹¹. Tal pressuposição tornou-se passível de inúmeras críticas, em especial as contestações iniciadas por Williamson (1976), o qual questiona o emprego do leilão de Demsetz como um mecanismo substituto da atividade regulatória, sem no entanto desmerecer as virtudes deste arranjo no que tange à aproximação entre preço e custo marginal.

Conclusões e recomendações

A breve análise teórica contida neste artigo aponta a possibilidade de ser estabelecida concorrência em monopólios naturais, desconsiderando-se, assim, a existência de economias de escala como óbices a um comportamento competitivo dos agentes econômicos. Em termos práticos, a aludida dificuldade dos reguladores em conhecer os reais custos incorridos pelas concessionárias têm se mostrado fortemente presente. A dificuldade de implementação dos planos de contas e a significativa assimetria de informações existente entre regulados e reguladores são dois dos diversos fatores queaju-

¹¹ De uma maneira resumida, também podem ser elencadas outras variáveis pressupostas por Demsetz (1968) para garantir a viabilidade do modelo ora proposto, tais como: a previsão de cláusulas contratuais, a fiscalização dos contratos, a contratação de auditorias e a formação de corpo técnico para a realização dos leilões

dam a explicar a importância do leilão de Demsetz como uma importante ferramenta a ser empregada na otimização de mercados monopolistas. Além disso, onde a atividade regulatória é caracteristicamente insipiente, é comum encontrar setores cuja regulação se dá posteriormente à elaboração dos respectivos contratos de outorga. Rotineiramente, tais relações contratuais, quando já não existem apenas faticamente, são descasados com alguns princípios regulatórios básicos, como por exemplo a modicidade tarifária e o estabelecimento de critérios claros acerca dos processos de reajuste e revisão tarifária, ambos previstos pela Lei Federal de Concessões¹². Tais circunstâncias potencializam a assimetria entre regulado e regulador, estando este, muitas vezes, desprovido de qualquer cobertura contratual que lhe garanta o mínimo acesso às informações necessárias¹³. Admitindo-se a validade do leilão de Demsetz como indutor de preços e quantidades competitivos, a discussão restante diz respeito à substituição integral da atividade regulatória pelo sistema ora proposto. Na visão de Williamson (1976) o leilão de Demsetz acaba por convergir para a regulação, inclusive quando eficiente na obtenção de seus propósitos, uma vez que a realização do próprio leilão e de seus respectivos aparatos licitatórios dependeria de um corpo técnico no mínimo semelhante ao já percebido em um organismo regulador (SOUZA JÚNIOR, 2004). Partindo-se da afirmação de Williamson (1976) que o leilão de Demsetz e a atividade regulatória diferem apenas na forma, mas não em espécie, torna-se interessante a realização de análises individuais e pragmáticas, devendo-se levar em consideração as características sociais, culturais e institucionais do local a ser implementada a con-

¹² Lei Federal 8.987/95.

¹³ Apenas a título de exemplificação citamos o caso do Transporte Público Intermunicipal e Metropolitano de passageiros, ambos objeto de regulação da AGERGS. Os contratos ora vigentes podem ser considerados “precários” à luz das Leis Estadual e Federal de Concessões, uma vez que os mesmos não abordam uma série de itens importantes relativos à regulação dos respectivos serviços, prejudicando significativamente a ação do órgão regulador. Aliás, a própria Lei Estadual de Concessões nº 10.086/94 em seu artigo 31 exclui sua aplicação nas concessões e permissões para o serviço de transporte intermunicipal de passageiros.

cessão, derivando-se desse conjunto o escopo regulatório mais adequado ao caso. Contudo, independentemente desta discussão inacabada, o leilão de Demsetz consiste em uma importante ferramenta a ser empregada pelo regulador, enfatizando a importância de sua participação desde o início do processo licitatório bem como tornando sua atividade menos árdua.

Referências Bibliográficas

- ARAÚJO, João Lizardo R. H. de. **Regulação de Monopólios e Mercados**: questões básicas. Rio de Janeiro: I Seminário Nacional do Núcleo de Economia da Infra-estrutura - IE/UFRJ, julho. 1997. 21 p.
- BALBINOTTO, Giacomio. “**Rent-Seeking**” e **Crescimento Econômico**: Teoria e Evidências. 2000. 376 f. Dissertação (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Instituto de Pesquisas Econômicas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- BRASIL. Lei Federal n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o Regime de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. In: <<http://www.presidencia.gov.br/legisla.htm>>. Acesso em: 22 jun.04.
- DEMSETZ, Harold. Why regulate utilities? **Journal of Law and Economics**. Chicago, v. 11, p. 55-66, abril. 1968.
- HARBERGER, Arnold C. Monopoly and resource allocation. **American Economic Review**. v. 44, p. 77-87, may. 1954.
- HINES, J. R. Three Sides of Harberger Triangles. **Journal of Economic Perspectives**. v. 13, n. 2, p. 167-88, spring. 1999.
- LABAND, D.; SOPHOCLEUS J. P. An Estimate of Resource Expenditure on Transfer Activities in the United States. **Quarterly Journal of Economics**. v. 107, n. 3, p. 959-83, august. 1992.
- LIEBENSTEIN, H. Allocative Efficiency vs. X-Inefficiency. **American Economic Review**, v. 56, n. 3, p. 392-415. 1966.

- PINTO, H. Q.; SILVEIRA, J. P. **Aspectos Teóricos de Regulação Econômica**: Controle de Preços. Nota Técnica Agência Nacional do Petróleo n.º 008, 1999, Brasília.
- POSSAS, M.; PONDE, J.; FAGUNDES, J. **Regulação da Concorrência nos Setores de Infraestrutura no Brasil**: elementos introdutórios para um quadro conceitual. Rio de Janeiro: Relatório de Pesquisa IPEA, 1997. 40 p.
- POSNER, Richard A. The Appropriate Scope of Regulation in the Cable Television Industry. **The Bell Journal of Economics**. v. 3, p. 98-129, spring. 1972.
- PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002. 711 p.
- POSSAS, M.; PONDE, J.; FAGUNDES, J. **Regulação da Concorrência nos Setores de Infraestrutura no Brasil**: elementos introdutórios para um quadro conceitual. Rio de Janeiro: Relatório de Pesquisa IPEA, 1997. 40 p.
- PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002. 711 p.
- TULLOCK, Gordon. The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft. **Western Economic Journal**, 1967. June, 5:3, pp. 224-32.
- VARIAN, H. R. **Microeconomia**: Princípios Básicos. 6. ed. São Paulo: Campus, 2002. 808 p.
- WILLIAMSON, Oliver E. Franchising Bidding for Natural Monopolies: in general and with respect to CATV. **The Bell Journal of Economics**. v. 7, p. 73-104. spring. 1976.

SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS: CONSUMIDOR OU USUÁRIO DO SERVIÇO PÚBLICO¹?

Márcia Cadore*

A dignidade humana é fundamento do Estado Democrático de Direito e, portanto, deve informar as relações de direito público e de direito privado. A este fundamento estão submetidos o administrador público, o juiz e o legislador².

Decorre da dignidade humana a necessária satisfação das necessidades do cidadão, devendo-se avançar para além da mera subsistência ou sobrevivência. Há que se avançar para uma subsistência qualificada, na qual a saúde mental e o lazer não sejam apenas fantasias. A utilização de serviços públicos, com vistas a esta qualificada subsistência, é faceta indispensável da personalidade humana. Aí insere-se a caracterização do direito a um serviço público adequado como um direito fundamental, ainda quando prestado sob o regime de concessão.

Em conceito doutrinário clássico são serviços públicos propriamente ditos, ou seja, aqueles considerados privativos do Poder Público, os que exigem atos de império e medidas compulsórias em relação aos administrados, sendo essenciais e necessários. São exemplos deste tipo de serviços a defesa nacional e a polícia. Já os *serviços de utilidade pública* são os que a Administração, reconhecendo a sua *conveniência* (não essencialidade) para os membros da coletividade,

* Procuradora do Estado do Rio Grande do Sul - marciacadore@uol.com.br

¹ Texto que resume exposição feita no evento “Regulação em Debate”, promovido no dia 12 de julho passado, pela AGERGS, na Sala de Sessões Romildo Bolzan.

² TEPEDINO, Gustavo. Do sujeito de direito à pessoa humana. Editorial. Revista Trimestral de Direito Civil -RTDC, vol. 2, 2000, pág. V-VI.

presta-os diretamente, ou concorda com que sejam prestados por terceiros (concessionários, permissionários), nas condições regulamentadas e sob seu controle, mas por conta e risco dos prestadores, mediante remuneração dos usuários. Como exemplos, cita-se os serviços de transporte coletivo, telefone, conservação de rodovias, etc³.

A concessão de serviços públicos encontra expressa previsão na Lei Maior (art. 175) e na legislação federal (Leis nºs 8.987/95 e 9.074/95). O serviço público, quando concedido, não deixa de ser público⁴. Sendo assim, não se pode equiparar a prestação do serviço público concedido à iniciativa privada à prestação de serviço que não tem natureza pública prestado pela iniciativa privada.

Segue-se, como lógica decorrência, que usuário do serviço público e consumidor não podem ser tratados indistintamente. Não se desconhece que o Código de Defesa do Consumidor equiparou ambas as figuras (art. 22 do CDC) e, ainda, que a Lei nº 8.987/95 (art. 7º) assegura a incidência cumulativa das normas do Código de Defesa do Consumidor, o que pode gerar perplexidade⁵, mas não é suficiente para afirmar-se a identidade jurídica entre os dois conceitos. Isso porque o ordenamento jurídico brasileiro, que deve ser interpretado de forma sistemática⁶, traz critérios suficientes a demonstrar a diferença entre os mesmos. Passa-se, pois, a justificar este posicionamento:

(a) A Constituição Federal trata o usuário do serviço público e o consumidor de forma distinta: o usuário do serviço público está referido nos arts. 175 e 37, par. 3º, da Lei Maior⁷. A figura do consumidor, a sua vez, encontra amparo constitucional no artigo 5º, inciso XXXII e 170, inciso V da Lei Maior.

(b) A equiparação legal feita pelo Código de Defesa do Consumidor não pode ser interpretada de modo literal. Ao usuário do serviço

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 17ª edição, pág. 295.

⁴ MELO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 7ª edição, revista, atualizada e ampliada, pág. 400.

⁵ JUSTEN FILHO, Teoria Geral das Concessões do Serviço Público. São Paulo: Dialética, 2003, pág. 555.

⁶ Nesse sentido, indispensável a referência à obra de Juarez Freitas, intitulada A Interpretação Sistemática do Direito. Editora Malheiros.

⁷ Com a redação que lhe conferiu a Emenda Constitucional nº 19/98.

público aplicam-se as normas que lhe são concernentes da Lei nº 8.987/95 e o Código de Defesa do Consumidor, naquilo que não for incompatível⁸.

(c) Quem presta serviço público desempenha da função pública; Já o prestador do serviço privado estrutura sua operação econômica com finalidade diversa da satisfação do interesse público. Busca obter o maior lucro possível, considerando os princípios da atividade econômica em sentido estrito. Disso decorre a seguinte presunção: a limitação ao serviço estabelecida pelo empresário da iniciativa privada deriva do interesse em ampliar seu lucro e comporta restrição externa. Toda e qualquer limitação imposta pelo prestador do serviço público revela um poder-dever de satisfazer o interesse coletivo, sendo inadequado produzir lesão à comunidade para assegurar a satisfação de um único usuário⁹.

(d) O serviço público apresenta uma referibilidade a um número indeterminado de usuários e, em conseqüência, a regulamentação do serviço público é sempre norteada pelo interesse coletivo. Isso nem sempre ocorre quando se trata a questão apenas sob o enfoque do consumidor: pode haver conflito entre tutela de direitos individuais e do interesse coletivo. Não é admissível que o interesse particular do usuário se sobreponha ao interesse público¹⁰.

(e) As condições para a prestação do serviço público são fixadas pelo Estado e a relação entre o usuário e o concessionário reflete estas regras. No âmbito dos serviços privados é o empresário que escolhe as regras da negociação. No serviço público existem regras editalícias e do contrato, porém as condições da contratação não ficam estagnadas, podendo haver modificação de modo a aprimorar o serviço por determinação do poder público.

(f) Os serviços públicos custeados por tarifa e qualquer modificação no serviço reflete-se em todos. No regime do direito do consumidor o custo econômico do prestador do serviço repercute no cliente. Instituir vantagem tarifária no serviço público têm reflexos muito maio-

⁸ SOUZA, Horácio Augusto Mendes de Souza. Regulação Jurídica do Transporte Rodoviário de Passageiros. Rio de Janeiro: LUMEN JURIS, 2003, pág. 195.

⁹ JUSTEN FILHO, 2003, pág. 558.

¹⁰ JUSTEN FILHO, 2003, pág. 559.

res: o custo de uma isenção tarifária, de regra, é dividido por toda a coletividade.

(g) No serviço público impera o princípio da indisponibilidade do interesse público. O Poder Público não poderá compactuar com solução que prejudique o usuário ou deve zelar para que a solução adequada lhe prejudique o mínimo. O Poder Público continua com o dever de prestar o serviço público, daí porque a necessidade de intensa fiscalização e até, eventualmente, de intervenção no serviço. Nas relações de consumo os interesses envolvidos são privados, o poder público não é responsável pelo serviço, mas deve atuar na proteção do consumidor¹¹.

Tudo o quanto até aqui exposto não significa afirmar que o regime jurídico aplicável ao usuário exclua o regime jurídico aplicável ao consumidor. São figuras jurídicas distintas e não colidentes, o que pode ensejar uma multiplicidade de tutela extremamente benéfica.

O conceito de serviço público adequado previsto na lei que regula as concessões¹² não destoa do que está positivado no Código de Defesa do Consumidor- CDC¹³. Na medida do possível, o intérprete deve compatibilizar as normas e não sacrificar direitos além do necessário, mediante a aplicação do princípio da proporcionalidade, que importa na ponderação. Contudo, na ponderação de valores e princípios em jogo em determinado caso concreto deve o intérprete verificar se é possível universalizar o resultado, vale dizer, a regra resultante desta ponderação deve ser aplicada a todos os casos semelhantes¹⁴.

De toda forma, tem-se a impossibilidade de aplicação direta e rasa do Código de Defesa do Consumidor ao usuário do serviço público, sendo relevante destacar, dada a natureza do interesse a ser tutelado (que é o coletivo), a incidência do direito administrativo.

¹¹ AMARAL, Antônio Carlos Cintra. Distinção entre Usuário e Consumidor. Revista de Direito Administrativo, nº 225. Rio de Janeiro: 2001, pág. 217/218.

¹² Art. 6º, par. 1º da Lei nº 8.987/95

¹³ Art. 22.

¹⁴ ALEXY, Robert. Teoría de la Argumentación Jurídica. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pág. 167.

Exemplificando, tem-se aplicável ao usuário do serviço público, por exemplo, o direito à informação previsto no artigo 6º, III do CDC. Mas não pode ser aplicado, indistintamente, o artigo 40 do mesmo diploma, segundo o qual o fornecedor do serviço será obrigado a entregar ao consumidor orçamento prévio discriminando o valor da mão-de-obra, materiais a serem empregados, condições de pagamento, data do início e do término.

No contexto da diferenciação acima exposta, deve ser compreendido o papel das agências de regulação que não podem desempenhar a função de “defesa do consumidor”. Diante da complexidade crescente das relações jurídicas envolvendo os atores principais da prestação de serviços públicos há a necessidade de uma disciplina mais célere e técnica dos conflitos: aí entra o papel da agência de regulação, sempre tendo presente a equidistância necessária do poder concedente, usuário e concessionário. Na atuação do regulador, os interesses do usuário devem ser especialmente considerados, num juízo de ponderação que deve ter por norte o interesse coletivo, rumo seguro para assegurar-se a tutela da dignidade humana e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Referências Bibliográficas

- ALEXY, Robert. **Teoría de la Argumentación Jurídica**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
- AMARAL, Antônio Carlos Cintra. Distinção entre Usuário e Consumidor. **Revista de Direito Administrativo**, nº 225. Rio de Janeiro: 2001.
- JUSTEN FILHO, **Teoria Geral das Concessões do Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003.

- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 17ª edição, 1995.
- MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 7ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2000.
- SOUZA, Horácio Augusto Mendes de Souza. **Regulação Jurídica do Transporte Rodoviário de Passageiros**. Rio de Janeiro: LUMEN JURIS, 2003.
- TEPEDINO, Gustavo. Do sujeito de direito à pessoa humana. Editorial. **Revista Trimestral de Direito Civil-RTDC**, vol. 2, 2000.

O SERVIÇO PÚBLICO E A PARTICIPAÇÃO DO USUÁRIO ATRAVÉS DOS CONSELHOS DE CONSUMIDORES

*Stelamaris Caropreso Calovi**

As mudanças advindas com a reforma do Estado resultaram no que hoje chama-se de Estado mínimo e impuseram novas formas de gestão dos serviços públicos, implicando em alterações na postura do usuário que é o destinatário desses serviços e a razão de ser da administração pública.

O redimensionamento da atuação estatal, através da delegação dos serviços públicos à iniciativa privada e a criação das agências reguladoras, enseja uma mudança comportamental e o despertar para uma nova consciência de cidadania, as quais, por serem muito recentes, precisam ser consolidadas.

Um instrumento que potencialmente pode ser eficaz como forma de engajamento do usuário, aproximando-o do ente público responsável pela prestação do serviço, são os conselhos de consumidores.

Em verdade, os conselhos de consumidores são organizações ainda muito recentes no Brasil, existindo pouca informação e estudo sobre os mesmos publicamente disponibilizados.

No Estado do Rio Grande do Sul, os serviços de energia elétrica são pioneiros na criação dos conselhos de consumidores e, os demais serviços públicos delegados, ainda não contam com entes do gênero.

Compreendendo a delegação apenas a execução do serviço, permanece a carga do poder concedente, a titularidade do mesmo com a

* Advogada e Técnica Superior da AGERGS - stelamaris@agergs.rs.gov.br

obrigação de bem fiscalizar sua adequada prestação. Assim, o art. 3º da Lei Federal 8.987/95 que trata das Concessões de Serviços Públicos, determina que as concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários.

A mesma Lei preocupa-se em estabelecer normas protetivas ao usuário, ao dispor nos artigos 7º e 29º, que:

“Art. 7º - Sem prejuízo do dispositivo na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:

I – receber serviço adequado;

II – receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos;

III – obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente;

IV – levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado;

V – comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço;

VI – contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços.”

“Art. 29 . Incumbe ao poder concedente:

[...]

XII - estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço.”

A efetividade do serviço público se dá, nos termos expressos da lei, quando o mesmo é prestado de forma adequada, ou seja, deve observar condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. (§ 2º, art. 6º da Lei 8.987/95).

A fiscalização do cumprimento de tais condições deve contar com a participação do usuário, além é claro do poder concedente e das agências reguladoras. Impõe-se então a criação de instrumentos que assegurem essa participação para concretizar um modelo de controle social dos serviços públicos.

A Lei Federal 8.631 de 04 de março de 1993, ao dispor sobre a fixação dos níveis de tarifas para o serviço público de energia elétrica, estabelece em seu artigo 13º que :

“Art. 13º. O concessionário de serviço público de distribuição de energia elétrica criará no âmbito de sua área de concessão, conselho de consumidores, de caráter consultivo, composto por igual número de representantes das principais classes tarifárias, voltado para orientação, análise e avaliação das questões ligadas ao fornecimento, tarifas e adequidades dos serviços prestados ao consumidor final. “

O Decreto nº 2.335, de 06 de outubro de 1997 que constituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, ao tratar da estrutura regimental da Agência, dispõe que:

“Art. 4º. À ANEEL compete:

[...]

XVIII - estimular a organização e operacionalização dos conselhos de consumidores e comissões de fiscalização periódica compostas de representantes da ANEEL, do concessionário e dos usuários, criados pelas Leis nºs 8.631, de 4 de março de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.”

A matéria está regulamentada na Resolução ANEEL 138, de 10 de maio de 2000, que estabelece as condições para a formação, funcionamento e operacionalização dos citados conselhos. Algumas características merecem ser apontadas:

- os conselhos de consumidores são entidades criadas pelas concessionárias de energia elétrica;
- são constituídos por representantes voluntários das várias classes de consumo: residencial, comercial, industrial, rural e poder público; e têm caráter consultivo;
- atuam na orientação, análise, e avaliação das questões ligadas ao fornecimento, tarifas e adequação dos serviços prestados ao consumidor final;
- têm a participação compulsória de um representante de entidades encarregadas da proteção e defesa do consumidor, PROCON ou Ministério Público, ou de entidades que representem os consumidores na área de concessão;

- o presidente e vice-presidente são eleitos pelos seus membros, com mandato de um ano. Os demais membros com mandato de dois anos;
- o secretário executivo é indicado pela concessionária, sem direito de voto;
- a concessionária deverá suprir, às suas expensas, as instalações para funcionamento do Conselho, com a seguinte estrutura mínima: ambiente físico adequado para serviços administrativos e reuniões, mobiliário, equipamentos e materiais como mesa, cadeiras, material de escritório, telefone, microcomputador com acesso à internet, impressora, fax, arquivos e outros;
- compete ainda à concessionária garantir o custeio e apoio logístico para o funcionamento do Conselho;
- mínimo de seis reuniões ordinárias anuais.

No Rio Grande do Sul, as oito empresas que fornecem energia elétrica são: Distribuidora Gaúcha de Energia S.A - AES-SUL, Companhia Estadual de Energia Elétrica - CEEE, Rio Grande Energia S.A. - RGE, Centrais Elétricas de Carazinho S.A. - ELETROCAR, Hidroelétrica Panambi S.A. - HIDROPAN, Departamento Municipal de Energia de Ijuí - DEMEI, Usina Hidroelétrica Nova Palma Ltda - UHENPAL e Muxfeldt, Martins e Cia Ltda - MUXFELDT, cada qual com seus respectivos conselhos de consumidores constituídos.

Diante deste cenário, com o objetivo de melhor conhecer o modelo dos atuais conselhos de consumidores, sua forma de atuação e principalmente avaliar a efetiva participação do usuário, foi realizada uma pesquisa junto aos membros dos conselhos de consumidores do RS e com os Usuários Voluntários da AGERGS.

Análise da pesquisa com os Usuários Voluntários

A base da pesquisa partiu dos 4.500 Usuários Voluntários registrados no banco de dados da AGERGS e, destes, selecionados um total de 640 usuários que tinham endereço eletrônico, para os quais foi enviado o questionário.

- dos 640 Usuários Voluntários da AGERGS com endereço eletrô-

nico, para os quais foi enviado o questionário, retornaram 119, dos quais, 113 foram considerados validamente respondidos;

- desse total, apenas 17 pessoas têm o conhecimento que a concessionária fornecedora de energia elétrica possui um conselho de consumidores e nenhuma acessou a informação através da internet. A imprensa e outras formas de comunicação (vinculação profissional com a concessionária) possibilitaram a informação;

- 107 pessoas informaram que não sabem como entrar em contato com o conselho de consumidores, contra seis pessoas que sabem como fazê-lo;

- do grupo de 17 usuários que confirmaram a existência dos conselhos, apenas seis sabem como contatá-los;

- 107 usuários gostariam de receber informações sobre o funcionamento dos conselhos e seis não desejam.

Análise da pesquisa com os integrantes dos conselhos de consumidores de energia elétrica do RS

O questionário foi enviado para sete conselhos de consumidores de energia elétrica do RS, os quais congregam de seis a sete conselheiros e um secretário executivo, totalizando, na data do envio da pesquisa, 55 integrantes.

Na composição dos representantes das diversas classes que compõem os Conselhos, identifica-se que alguns conselheiros integram mais de um conselho.

Essa situação ocorre em relação as três maiores concessionárias do RS: CEEE, RGE e AES-SUL .

Dos sete conselheiros que integram o conselho da AES-SUL e da RGE, seis participam simultaneamente dos mesmos e, desses, dois atuam também no Conselho da CEEE.

Assim, dos 21 conselheiros que compõem os conselhos das três concessionárias citadas, conta-se em verdade com apenas 13 votos, não só para esta pesquisa, mas em qualquer assunto analisado nas reuniões, limitando a própria representatividade das classes de consumidores.

Desta forma, a pesquisa foi respondida efetivamente por 47 inte-

grantes dos conselhos. Retornaram 18 questionários, sendo todos válidos. Das respostas obtidas é possível constatar que a maioria dos integrantes dos conselhos que retornaram o questionário:

- entendem que a divulgação junto aos usuários não é eficaz;
- para os que responderam que há divulgação, a forma mais usada é através da imprensa. Este dado está em sintonia com a pesquisa feita junto aos usuários, conforme comentário acima;
- nos termos da Resolução ANEEL 138/ 2000, está previsto o número mínimo de seis reuniões ordinárias anuais. Observa-se da pesquisa que apenas uma pessoa informa que realizam quatro reuniões e 17 registram de 06 a 10 reuniões.

Nas sugestões e dificuldades apresentadas, destacam-se:

- a manifestação de serem conselhos consultivos sem maior ingerência e participação nas decisões envolvendo o setor elétrico;
- necessidade de melhor divulgação e interação entre conselhos e usuários;
- despreparo dos membros do conselho, necessidade de treinamento aos mesmos; e
- falta de objetividade nas reuniões, falta de recurso e de tempo dos conselheiros.

Conclusão

Com base nos resultados da pesquisa, algumas questões merecem especial destaque:

Conselhos de consumidores

A forma como os conselhos em exame foram constituídos – criados por Lei – possui o mérito da iniciativa de propor um instrumento de aproximação dos usuários, porém, por si só, é insuficiente para envolver a comunidade. Como se viu na pesquisa, necessário se faz implementar a divulgação desses conselhos e despertar no usuário a importância de sua participação.

A característica de conselho consultivo efetivamente limita a

esfera de atuação desses entes em relação ao poder público e a empresa concessionária do serviço de energia elétrica.

Porém, o desafio de transformar os conselhos existentes em deliberativos é um processo de amadurecimento, de conscientização e, sobretudo, de saber o que se quer desses conselhos. Isso implica em uma avaliação transparente e séria por parte do Estado que detém a política de governo, das concessionárias a quem cabe executar os serviços com qualidade, da agência reguladora responsável pela regulação e fiscalização da qualidade dos serviços e da comunidade como um todo, no exercício da cidadania.

Divulgação

Os Usuários Voluntários cadastrados pela AGERGS, assim como os integrantes dos conselhos de consumidores, em sua maioria manifestaram a existência de falhas nos mecanismos de divulgação do trabalho dos conselhos de consumidores.

Onde a divulgação não ocorre a informação não flui e cria distanciamento entre o poder público, os conselhos de consumidores e os usuários.

Na verdade, a pesquisa não investigou os fatores que inibem a divulgação, mas é de estranhar que esses conselhos, constituídos desde o ano de 2000, atuem ainda de forma tão distante do conhecimento popular.

Outra observação interessante de registrar: mesmo com o processo de globalização rompendo fronteiras de comunicação, os meios eletrônicos ainda não se popularizaram e a imprensa, como se viu na pesquisa, prevalece como forma de difusão das informações.

Representatividade dos conselhos de consumidores

A representatividade das classes de consumidores de energia elétrica junto aos conselhos é elemento que também merece ser aprimorado. É possível que a deficiência na divulgação da existência dos conselhos esteja relacionada com a limitada representação que foi constatada na pesquisa, provocada pelo fato de uma pessoa integrar vários conselhos, representando a mesma classe de usuário. Essa

situação limita a troca de idéias e a diversidade de opiniões.

Vale questionar a causa que gera esta carência de representação. Na pesquisa realizada, encontra-se referência a falta de tempo e o caráter voluntário de participação, com o que se infere que sejam fatores que possam justificar a ausência de interesse.

O fulcro dessas questões poderá ser uma análise do efetivo interesse em preparar os representantes dos usuários, do fomento à divulgação e fortalecimento dos conselhos de consumidores.

Diante dos dados apresentados vê-se que o atual modelo dos conselhos de consumidores de energia elétrica precisa ser aperfeiçoado, como legítimo instrumento de atuação das classes a quem representam.

Se há falhas no modelo existente não significa que o mesmo não tenha méritos, apenas necessita ser amadurecido e lapidado por todos que desejam consolidar cada vez mais um Estado democrático de direito. O ônus do pioneirismo é justamente aprender com os erros que só se tornam conhecidos com a audácia de praticar e a coragem de ousar fazer.

Expediente

Marco Regulatório nº8

I Edição

Jornalista Responsável

Renato Schebela

Revisão

Dolores Sanvicente

Capa e Diagramação

Nelson Lovizetto Rech

Tiragem

5.000 Exemplares

**Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos
Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS**

Av. Borges de Medeiros, 659 - 14º andar
Porto Alegre - RS - CEP 90.020-023
Telefone: (51) 3288.8800 - Fax 3288.8815
E-mail: agergs@agergs.rs.gov.br
www.agergs.rs.gov.br