REVISTA ABAR

Publicação comemorativa dos 10 anos de regulação

Novembro de 2007

10 Anos de regulação 1997-2007

Regulação faz 10 anos no Brasil

ÍNDICE

ABAR

Avanço e consolidação da regulação no País

6 a 9

ANTT

Regras claras para as concessões de rodovias

10 e 11

CSPE

Indicadores de qualidade base de um bom serviço

20 e 21

AGERBA

Implantação de dois marcos regulatórios e nova estrutura

24 a 27

AGERGS

Regulação é uma atividade de Estado, não de Governo

30 e 3

ARTIGOS

Benicio Schmidt

Agências e ambientes regulatórios

14 a 17

Luiz Schymura

O momento é das agências

28 e 29

Alexandre Santos de Aragão

Consensualidade e Direito Público

40 a 43

AGETRANSP

Compromisso com serviços de qualidade em transporte

34 e 35

AGR

Sete anos de regulação no coração no Brasil

46 a 47

ARCE

Regulação fortalece o papel do Estado

50 e 51

ARSBAN

Compromisso com regulação e controle social no saneamento

70 e 71

Floriano de Azevedo Marques Neto

Os desafios da regulação, dez anos depois

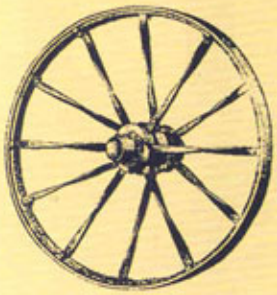
58 a 63

Jerson Kelman

Agências reguladoras a caminho da consolidação

76 a 78

Agências reguladoras a caminho da consolidação



Uma das muitas diferenças entre os países desenvolvidos e os países "em desenvolvimento" reside na maneira como a administração pública é estruturada. Nas nações desenvolvidas, quando muda o Governo, substituem-se apenas alguns poucos assessores dos ministros. A grande massa de servidores permanece em seus lugares, por força de suas qualificações profissionais, independentemente de suas preferências políticas. Nos países em desenvolvimento, o troca-troca se espraia em direção à base da pirâmide, por vezes atingindo servidores altamente qualificados. Por esta razão, temos precária memória institucional e somos condenados a permanentemente reinventar a roda.

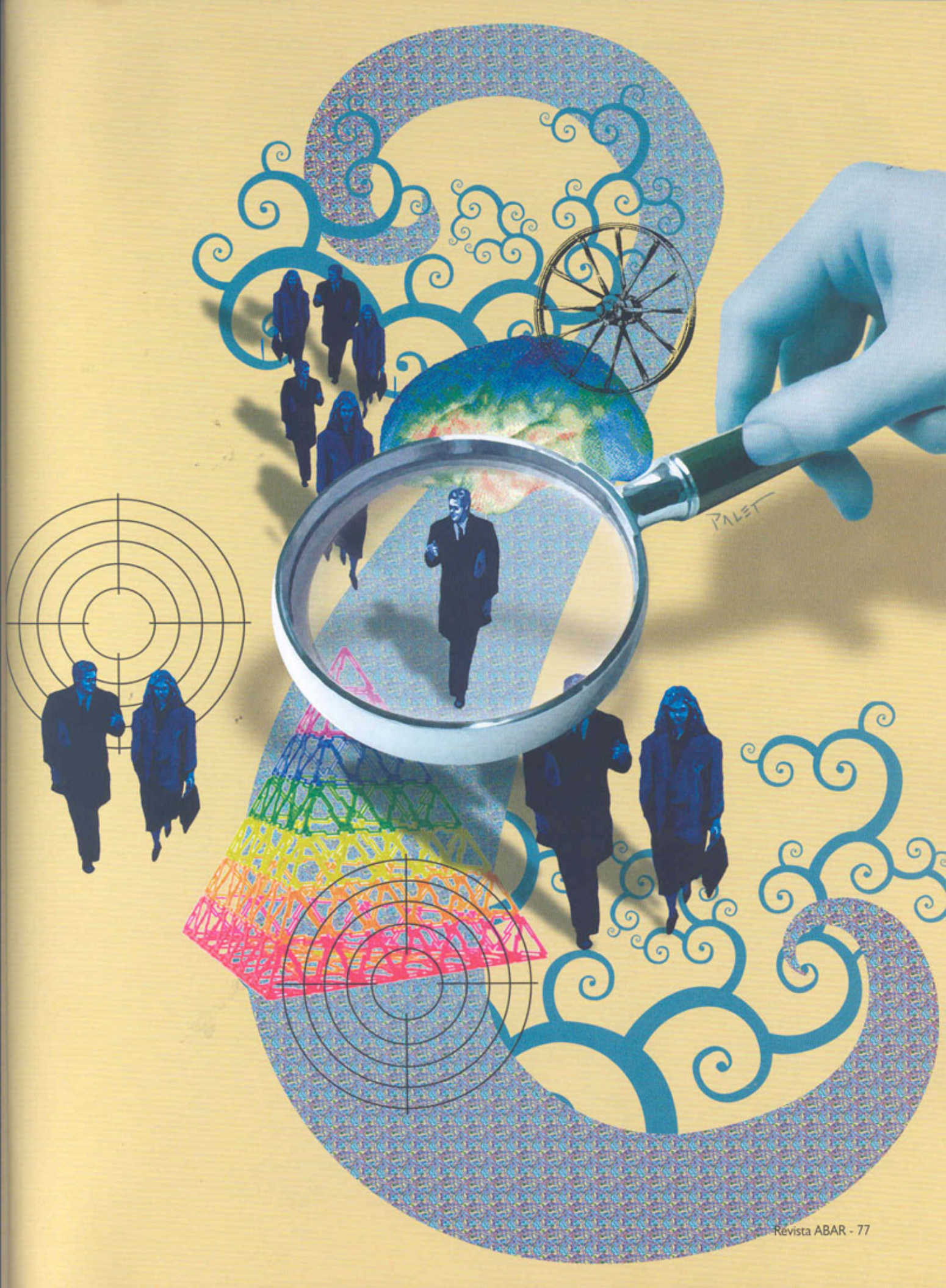
Ao longo das últimas décadas, muitas iniciativas para dotar o Brasil de uma administração pública competente foram derrotadas pelo desconforto de sucessivos governos em conviver com dirigentes públicos cujo posicionamento ideológico não fosse coincidente com quem estivesse temporariamente no poder. Talvez o episódio mais significativo tenha sido o desmonte do Instituto Oswaldo Cruz, feito pelo regime militar na década de 70.

> OS DIRETORES DE AGÊNCIAS DEVEM SER ESCOLHIDOS COM CRITÉRIOS TÉCNICOS

A criação de agências reguladoras é a mais recente "onda" de aperfeiçoamento da administração pública. Foi historicamente antecedida por outras ondas que à época impulsionaram o progresso do Brasil, como, por exemplo, as autarquias criadas na era Vargas e as empresas públicas do período militar.

Na criação de agências reguladoras adotou-se o conceito chave de que elas não são entidades de governo e sim de Estado, à semelhança dos tribunais. Os diretores devem ser escolhidos com base na capacitação técnica e protegidos de demissões de natureza política. Desta maneira, estariam criadas as condições para que as agências pudessem tomar decisões independentes, em obediência às normas legais e técnicas, adotando uma visão de longo prazo, superior ao do mandato governamental.

A importância da existência de uma entidade com estas qualificações é melhor percebida quando se examina a prestação de serviços públicos por empresa monopolista, de capital público ou privado. Nesse caso, o objetivo de maximização dos lucros deve ser contrabalançado pela atuação de uma agência reguladora que fiscalize o cumprimento do


PALET

contrato de concessão e atue como árbitro na solução de questões não previstas no contrato, que inevitavelmente surgem ao longo dos diversos anos de duração da concessão. Tipicamente, a agência tem incumbência de fiscalizar a qualidade dos serviços, desenvolver normas que detalhem os preceitos legais, calcular as tarifas e repassar aos consumidores parte dos benefícios resultantes do aumento de produtividade das concessionárias. Por outro lado, o prestador de serviços não pode ficar à mercê de exigências momentâneas do governo "de plantão". Por exemplo, o valor da tarifa não pode ser congelado, para controle da inflação, e eventualmente permanecer inferior ao custo do serviço, incluída a justa remuneração do capital investido.

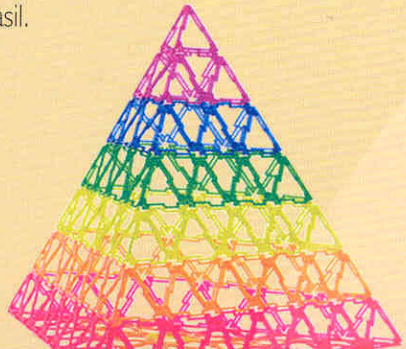
Por estas razões, uma entidade reguladora deve atuar de forma independente e técnica na arbitragem de conflitos, buscando o equilíbrio entre os interesses do governo, do prestador do serviço e do consumidor. Os interesses do governo podem eventualmente não coincidir com os do consumidor, particularmente quando o serviço ainda não é universalizado. Neste caso, cabe ao governo defender os interesses dos que ainda não são consumidores - em geral os mais pobres - que almejam ter acesso ao serviço. Por vezes, isto implica em tarifas mais elevadas, para capitalização de investimentos, o que conflita com os interesses dos que já são consumidores.

> TARIFAS NÃO PODEM FICAR CONGELADAS PARA CONTROLAR A INFLAÇÃO

A prestação de serviço público também necessita ser regulada numa situação em que não haja monopólio, mas haja restrições à competição. É o caso, por exemplo, do transporte urbano e interurbano, assim como do transporte aquaviário: não é do interesse do consumidor que surjam novos competidores, sem limite de entrada no mercado, porque as vias (ruas, estradas e rios) ficariam congestionadas, com prejuízos para todos.

Situação análoga ocorre no uso de alguns bens públicos que, se utilizados sem regras, resultam na chamada "tragédia do uso dos bens comuns". É caso da exploração dos campos de petróleo ou do uso dos recursos hídricos. Se não houvesse regras para atribuir exclusividade no aproveitamento do óleo ou gás natural em perímetros previamente delineados, ninguém investiria na pesquisa de novos campos petrolíferos. De igual maneira, quem constrói uma hidroelétrica ou implanta uma área irrigada quer ter a garantia de que a água não deixará de estar disponível - como insumo de sua atividade produtiva - devido à ação de outro empreendedor localizado rio acima.

Tanto a regulação dos serviços públicos quanto a do uso de bem público necessitam de agências reguladoras consolidadas. Quando alcançarmos esse patamar, haverá diminuição da percepção de risco dos investidores em infra-estrutura. Menor percepção de risco significa menores custos e, portanto, maior competitividade do Brasil.



* **Jerson Kelman** é Diretor-Geral da ANEEL, Engenheiro civil pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em Engenharia Civil pela UFRJ e PhD em Hidrologia e Recursos Hídricos pela Colorado State University (EUA). Atuou como diretor-presidente da Agência Nacional de Águas (ANA) desde a sua implantação em dezembro de 2000 até janeiro de 2005.