

Agências reguladoras municipais e desenvolvimento regional

Silvio Cezar Arend*

Pery Francisco Assis Shikida**

Resumo

A concessão de serviços públicos ao setor privado levou à necessidade de um novo marco na relação Estado X iniciativa privada no estabelecimento de metas de atuação, padrões de qualidade, extensão dos serviços, etc. Esta relação com os concessionários dos serviços públicos passou a ser realizada pelas Agências Reguladoras. Entende-se que as agências reguladoras municipais, pela maior proximidade com os usuários, podem se constituir em uma alternativa de controle e regulação de serviços públicos que afetam diretamente a qualidade de vida da população. Este estudo analisa a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos ou Permitidos do Município de Santa Cruz do Sul (AGERSANT), que atuou no município de Santa Cruz do Sul de 03/2012 a 11/2013, extinta após quase um ano atuando sem recursos financeiros para a execução de suas atividades.

Palavras-chave: agências reguladoras; regulação econômica; desenvolvimento regional

Abstract

The concession of public services to the private sector has led to the need for a new landmark in the relationship between State X private initiative in establishing performance goals, quality standards, extension of services, etc. This relationship with the concessionaires of public services has to be performed by regulatory agencies. It is understood that local regulatory agencies, with greater proximity to users can be an alternative of control and regulation of public services that directly affect the quality of life of the population. This study analyzes the Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos ou Permitidos do Município de Santa Cruz do Sul (AGERSANT), who served in the municipality of Santa Cruz do Sul from 03/2012 to 11/2013, extinguished after nearly a year acting without financial resources for the implementation of its activities.

Keywords: regulatory agencies; economic regulation; regional developmet

1 Introdução

A segunda metade da década de 1990 (pós Plano Real) foi marcada não somente pela estabilização econômica e a possibilidade de resgate do cálculo econômico de longo prazo daí decorrente, mas também

* Doutor em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGDR-Unisc), bolsista do Programa Nacional de Pós-Doutorado da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (PNPD-Capes).
E-mail: silvio@unisc.br

** Doutor em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (PPGDRA-Unioeste).
E-mail: peryshikida@hotmail.com

pela mudança da forma de intervenção do Estado no domínio da atividade econômica. A busca do equilíbrio orçamentário pelo Governo Federal — sem a possibilidade de recurso ao imposto inflacionário como mecanismo de financiamento — juntamente com a dificuldade de financiamento das empresas estatais, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, resultaram no esgotamento da capacidade de investimento do setor público num primeiro momento e, posteriormente, a um amplo processo de privatização destas empresas estatais — o Programa Nacional de Desestatização, através da Lei 9.491/97.

O processo de privatização das empresas estatais e transferência/concessão de diversos serviços públicos ao setor privado levou à necessidade de construção de um novo marco na relação Estado x iniciativa privada no sentido do estabelecimento de metas de atuação, cumprimento de padrões mínimos de qualidade, extensão dos serviços prestados ao maior número de usuários — universalização, modicidade tarifária, etc. Esta relação do Poder Público com o setor privado concessionário dos serviços públicos passou a ser realizada no âmbito das Agências Reguladoras, destacando-se a criação de agências para os setores de petróleo — Agência Nacional do Petróleo (ANP) —, telecomunicações — Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) —, vigilância sanitária — Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) —, água — Agência Nacional das Águas (ANA) —, dentre outras, no âmbito federal.

No âmbito dos entes federados diversas agências foram criadas, destacando-se, entre outras, a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP), a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE), a *Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura do Paraná* (AGEPAR), a Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas (ARSAM), a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transporte e Comunicações da Bahia (AGERBA), a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (AGENERSA) e a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS). Também em âmbito municipal a regulação dos serviços públicos concedidos (mais notadamente as questões de fornecimento de água potável/saneamento básico e de transporte urbano, coletivo e individual) tomou o formato de agências reguladoras, nas diversas regiões do país, como é o caso das agências reguladoras de Ji-Paraná (serviços públicos delegados), Natal (saneamento básico), Teresina (serviços públicos), Fortaleza (saneamento ambiental), Joinville (água e esgoto), Tubarão (saneamento), Guaratinguetá (água, esgoto e resíduos), Cachoeiro do Itapemirim (serviços públicos), Itu (serviços delegados), Mauá (água e esgoto) e Cuiabá (água e esgoto).

A definição de um marco regulatório¹² para o setor é importante não somente para proteger o usuário do serviço concedido, mas também para garantir a estabilidade das 'regras do jogo' para as empresas concessionárias. Esta estabilidade das regras significa governança com autonomia das agências regulatórias, sem ingerências políticas ou corporativas, fazendo cumprir tanto as obrigações das empresas concessionárias quanto seus direitos — notadamente o equilíbrio econômico financeiro dos contratos de concessão — ao mesmo tempo em que geram incentivos à eficiência, tanto na forma de tarifas compensadoras quanto na forma de penalizações pelo não cumprimento de metas e padrões.

Esta governança será tão mais efetiva quanto menor for a assimetria de informações entre o regulador e o regulado, ou seja, quanto mais informações a agência reguladora tiver sobre a atividade regulada (por exemplo, custos de infraestrutura, custos de operações, tecnologias disponíveis, padrões de atendimento, etc.), maior será a possibilidade de uma regulação eficiente do serviço concedido. Da mesma forma, importante também são a autonomia da agência para aplicar os princípios e normas regulatórias tanto no sentido de não ingerência em suas decisões quanto no sentido de não sofrer pressões dos interesses dos regulados e/ou de comportamentos oportunistas destes e a proximidade com os usuários dos serviços concedidos. Aspectos ressaltados na literatura pertinente são o mandato dos dirigentes das agências e as decisões tomadas de forma colegiada, com ampla discussão embasada em estudos técnicos e consultas públicas, que estimulem a transparência e a prestação sistemática de contas à sociedade.

Neste sentido, entende-se que as agências reguladoras municipais, pela maior proximidade com os usuários dos serviços — que deveria traduzir-se em maior transparência e prestação de contas à

¹ Legislação de um setor econômico, que define os padrões mínimos da atividade, as condições de prestação e remuneração do serviço e os objetivos que devem ser atingidos pelo regulador.

² Em 2004 o Poder Executivo federal enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.337/2004 para uniformizar e orientar a função das agências reguladoras, propondo a celebração de contratos de gestão estipulando níveis de desempenho. Entretanto, após quase uma década de tramitação, em 13 de março de 2013 a presidenta Dilma Rousseff solicitou a retirada do projeto do Congresso Nacional.

comunidade — podem se constituir em uma alternativa interessante de controle e regulação de serviços públicos que afetam diretamente a qualidade de vida da população — notadamente oferta de água potável/saneamento básico e serviço de transporte urbano, tanto coletivo quanto individual, atribuições da maior parte das agências reguladoras municipais.

Assim, cabe indagar qual o nível de independência das agências reguladoras municipais e quais suas contribuições como indutoras do desenvolvimento regional? Constituem as agências reguladoras municipais uma forma de governança em prol do desenvolvimento regional?

A literatura predominante neste tema é de cunho jurídico, com algumas inserções na área da inter-relação direito x economia, ou que se convencionou chamar de “análise econômica do direito”. Aspectos puramente econômicos são, de fato, pouco discutidos na literatura nacional identificada.

O estudo teórico foi realizado junto ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PPGDRA), da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), *campus* de Toledo, no âmbito das atividades de estágio pós-doutoral. A avaliação de uma agência reguladora municipal foi realizada em Santa Cruz do Sul, constituindo-se de entrevistas com os ex-presidentes da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos ou Permitidos do Município de Santa Cruz do Sul (AGERSANT) e com o ex-assessor jurídico da referida agência, que também, à ordem do presidente, liberou o acesso à documentação da agência. A AGERSANT atuou no município de Santa Cruz do Sul, no estado do Rio Grande do Sul, Brasil, de 03/2012 a 11/2013, quando foi extinta após quase um ano atuando sem recursos financeiros para a execução de suas atividades.

Foram entrevistados o primeiro presidente da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos ou Permitidos do Município de Santa Cruz do Sul (AGERSANT), sr. Robson Fernando Schultz e os presidentes posteriores, José Luiz Juruena e Deoclécio José Ribeiro. Além disto foram analisados os documentos (atas, atos administrativos, contratos, ofícios, pareceres, portarias, procedimentos administrativos, resoluções) obtidos junto ao assessor jurídico da agência, sr. Patrique Cabral dos Passos, como relatado na seção de resultados. Estes documentos também estão em fase de organização para a elaboração de um artigo sobre a história da curta existência desta agência reguladora municipal. As entrevistas foram realizadas nos meses de agosto, setembro e outubro de 2015, nos escritórios profissionais dos entrevistados.

2 A criação das Agências Reguladoras no Brasil

As agências reguladoras surgem no Brasil em meados da década de 1990 a partir da estratégia do Governo Federal de abertura/liberalização e desregulamentação da economia, reconhecidamente fechada ao exterior como resultado do processo de substituição de importações (PSI) iniciado ainda na década de 1950 e que redundou na criação da estrutura industrial do país com forte presença do Estado via empresas estatais, notadamente nos setores ligados à infraestrutura que exigiam investimentos que a iniciativa privada não tinha condições (e/ou interesse) de realizar. Juntamente com esta estratégia de abertura/liberalização e desregulamentação da economia previa-se também a redução da participação direta do Estado na economia via produção/disponibilização de bens e serviços, transferindo estas atividades à iniciativa privada e sujeitando-as à regulação estatal através do inovador instituto das agências reguladoras.

As primeiras modificações do modelo de Estado brasileiro vieram com a Emenda Constitucional nº 05, de 15 de agosto de 1995, que alterou a redação do art. 25, §2º da Constituição Federal de 1988 para possibilitar que os Estados-Membros pudessem, mediante o regime de concessão, permitir que empresas privadas atuassem no serviço local de distribuição de gás canalizado, que antes só poderia ser explorado por empresa estatal. Na mesma data também foi promulgada a Emenda Constitucional nº 06, que introduziu uma mudança significativa ao suprimir do art. 171 da Constituição Federal a conceituação de empresa brasileira como sendo apenas aquela de capital nacional e ainda alterou o art.176, possibilitando que a pesquisa e lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais energéticos fossem autorizados ou concedidos por empresas constituídas pelas leis brasileiras, dispensando a exigência do controle nacional.

Outra modificação importante foi a Emenda Constitucional nº 09, de 09 de outubro de 1995, que acabou com o monopólio estatal relativo à produção de petróleo e gás natural. Todas estas mudanças vieram a corroborar com uma nova ordem iniciada com a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que instituiu o

Programa Nacional de Privatizações e que foi posteriormente substituída pela Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que cita no art. 1º os seguintes objetivos:

Art. 1º O Programa Nacional de Desestatização — PND, tem como objetivos fundamentais:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infraestrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;

V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa. (BRASIL, Lei 9.491, de 09 de setembro de 1997).

A criação de agências reguladoras independentes tem origem nos Estados Unidos da América, que em 1887 criou a ICC (*Interstate Commerce Commission*), que veio a ser a primeira agência reguladora federal daquele país. Com a criação da ICC os EUA passam de um mercado livre — ao estilo *laissez faire, laissez passer*, tão caro ao pensamento liberal — para um mercado que reconhece a necessidade de regulação estatal, ou seja, de intervenção em um domínio econômico específico, passando da confiança no mercado ao controle do mercado (BAGATIN, 2013).

Já no continente europeu a intervenção do Estado foi diferente da norte-americana, rendendo estruturas diversas para as agências reguladoras. A tradição europeia foi mais no sentido de intervenção direta na atividade econômica (via produção de bens e serviços), surgindo as agências reguladoras independentes somente ao final da década de 1980, de forma semelhante à experiência brasileira, após um processo de privatização, liberalização e desregulação. Quando a atuação estatal deixa de ser no domínio econômico e passa a ser de atuação sobre o domínio econômico é que são criadas as agências reguladoras, de forma a viabilizar a redução da atuação do Estado na economia, transferindo atividades ao setor privado (BAGATIN, 2013).

No Brasil, o movimento é similar ao assistido na Europa. As agências são estruturas independentes, decorrentes da mudança de estratégia da ação do Estado a partir de 1990. À época, não havia normas legais e regulatórias claras para os setores econômicos em que o Estado deixava de atuar. Esse conjunto de normas legais — marco regulatório — foi editado concomitantemente aos processos de privatização e liberalização. E, nesse contexto, as agências reguladoras assumem a responsabilidade de regular os setores estratégicos a partir desses marcos.

No caso brasileiro, a criação das agências reguladoras assumiu importante papel, pois o sucesso do processo de privatização das empresas estatais e de liberação da economia dependia crucialmente da atração de investimento privado. A avaliação privada para o investimento em um projeto específico procura avaliar os custos de implantação deste projeto e sua respectiva rentabilidade. Isto envolve não apenas os custos diretos de implantação, mas também os custos de transação, decorrentes da assinatura de um contrato de negócio (custos de obtenção das informações, negociação e elaboração do contrato e, eventualmente, imposição de regras e penalidades), tal como previsto por Coase (1990, p. 114):

In order to carry out a market transaction it is necessary to discover who it is that one wishes to deal with, to inform people that one wishes to deal and on what terms, to conduct negotiations leading up to a bargain, to draw up the contract, to undertake the inspection needed to make sure that the terms of the contract are being observed, and so on. These operations are often extremely costly, sufficiently costly at any rate to prevent many transactions that would be carried out in a world in which the pricing system worked without cost.

Então, ao decidir um investimento o setor privado considera também os custos de negociação do contrato, a possibilidade de que o mesmo venha a ser alterado ou descumprido durante sua execução e os custos daí decorrentes, bem como os custos para retornar às condições originais acordadas e ver cumpridas as obrigações estabelecidas e recompensas projetadas para as partes. Para o entendimento deste contexto é necessário recuperar o pensamento de North (1994, p. 12): “*when it is costly to transact, institutions matter*”.

Entretanto, no início da década de 1990, com o país recém saindo de um processo inflacionário que durou mais de uma década, que gerou também instabilidade institucional (vide os diversos planos econômicos e as respectivas — e constantes — alterações no regramento da atividade econômica e do padrão monetário) e, desta forma, não apresentava um ambiente institucional favorável ao investimento privado e ao cálculo econômico de longo prazo através de regras estáveis e condições propícias ao retorno do investimento. Neste contexto o papel das agências reguladoras é o de ser uma nova forma de organização do Estado, gerando estabilidade institucional (as regras do jogo, como afirmado por North) e credibilidade para a atração de investimentos.

Nos EUA o surgimento das agências reguladoras ao final do século XIX tem a conotação de suprir falhas identificadas no livre funcionamento dos mercados, tendo a regulação a finalidade de controlar o poder de monopólio; controlar lucros sem lastro de justificação; corrigir os custos derivados de externalidades; compensar a assimetria de informações; eliminar competição excessiva e aliviar a escassez, seja em situações de crise, seja em virtude deliberada de retirar certa atividade do mercado. As primeiras finalidades envolvem a solução de falhas de mercado, enquanto que a última tem, em parte, a tentativa de afastar uma possibilidade de situação de crise.

Na Europa a regulação é para a promoção do livre mercado e da concorrência em atividades que anteriormente não estavam a ele submetido. No Brasil havia a preocupação com a criação de um arcabouço institucional consistente, que viabilizasse a realização de investimentos necessários nas atividades que viessem a ser privatizadas ou liberalizadas (NUNES et al, 2007).

Assim, a finalidade das agências reguladoras criadas no Brasil a partir de meados da década de 1990 é a higidez e a disponibilidade atividade regulada para todos os usuários. Com este entendimento quer-se dizer que a regulação não tem por finalidade privilegiar uma ou algumas das partes submetidas à regulação (sejam os usuários, os regulados ou o poder político). Ainda que aparentemente se possa contestar eventual benefício a determinados grupos, a regulação tem por finalidade a tutela da atividade ela mesma, de modo a garantir que permaneça existindo (perenidade) e seja ofertada a todos os usuários, tanto no presente quanto no futuro. Assim, com o advento da regulação, o Estado brasileiro, via agências reguladoras, deixa de privilegiar a concorrência e passa a visar, primordialmente, a prevenção de riscos, ou seja, buscar a manutenção da higidez da atividade regulada, garantido a sua oferta perenemente sob determinados padrões mínimos de qualidade.

Para dar conta destas finalidades, a organização de uma agência reguladora deve ter estrutura específica para tal, compatível com a natureza de suas atividades. Além disto, deve ser independente do Estado (leia-se Poder Executivo), não sendo comprometida com os mandantes políticos do momento nem com os grupos sujeitos à regulação. As boas práticas de gestão indicam que devam ser estruturadas na forma de órgãos colegiados, com dirigentes recrutados externamente à administração pública, a partir de critérios de mérito (competência técnico-profissional na área de regulação, em economia, direito, gestão, etc.), tendo mandatos fixos e irrevogáveis, não coincidentes com os mandatos do Poder Executivo. Pode também ser estabelecida uma série de proibições para que os dirigentes não possam exercer atividades em áreas diretamente vinculadas à agência reguladora, em um sistema de incompatibilidades.

Como regra geral, os atos das agências reguladoras não são submetidos à análise/aprovação do Poder Executivo, cabendo a este somente fazer cumprir, dentro de suas atribuições e competências, o que for deliberado pelo colegiado da agência. Da mesma forma, as agências não devem estar sujeitas a controles de natureza hierárquica e administrativa do Poder Público. Com relação à área de atuação da agência, tanto mais autônoma será quanto mais for a titular privativa de certas competências e áreas de regulação (NUNES et al, 2007).

A independência, a exclusividade de atuação e estrutura organizacional tem por finalidade a garantia da neutralidade e imparcialidade da agência reguladora. Esta deve ser autônoma em relação à política e em relação ao setor regulado, realizando uma avaliação técnica e atuando de maneira a ponderar os interesses em jogo — do setor regulado, do Poder Público concedente e dos usuários — não discriminando e/ou privilegiando nenhum deles.

3 A Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos ou permitidos do Município de Santa Cruz do Sul (AGERSANT)

A Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos ou Permitidos do Município de Santa Cruz do Sul (AGERSANT) foi criada pela Lei nº 6.264, de 19 de julho de 2011. A criação da AGERSANT ocorreu após a avaliação, pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), do edital de licitação do serviço de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário proposto pela Prefeitura Municipal no ano de 2010. Por exigência do TCE/RS viu-se o município obrigado a criar uma estrutura regulatória para a supervisão da concessão do serviço ora em licitação.

Após intenso debate com a comunidade local e a Câmara de Vereadores, com muitas posições contrárias entendendo ser desnecessária a criação de uma agência reguladora municipal sob a alegada justificativa de criação de custos desnecessários ao Poder Público Municipal bem como questionamentos quanto às indicações futuras ao Conselho Superior, finalmente a matéria foi votada e aprovada pela Câmara de Vereadores e promulgada a Lei em 19 de julho de 2011.

Passado este período inicial, iniciou-se a discussão para a indicação dos nomes para o Conselho Diretor da AGERSANT, que teria em sua primeira formação a indicação de quatro nomes pelo Prefeito Municipal e um nome pelo Presidente do Poder Legislativo (art. 7º da Lei 6.264). Dentre os representantes indicados pelo Prefeito Municipal, um deveria ser o representante dos usuários, escolhido entre os membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento (COMUDE) (§1º, art. 7º). As indicações de cada conselheiro deveriam ser aprovadas, por maioria simples, em votação secreta, pela Câmara Municipal de Vereadores de Santa Cruz do Sul (art. 8º da Lei 6.264), sendo nomeados posteriormente por portaria do Prefeito Municipal.

Entre os requisitos para o cargo de Conselheiro constam as seguintes condições:

Art. 10. Para integrar o Conselho-Diretor da AGERSANT, os Conselheiros deverão satisfazer, simultaneamente, as seguintes condições:

I - ser brasileiro;

II - possuir ilibada reputação e insuspeita idoneidade moral;

III - ter notável saber e a devida graduação em pelo menos uma das seguintes áreas:

a - jurídica;

b - de economia ou de administração de empresa;

c - de engenharia civil;

d - contábil;

IV - não participar, nem ter participado nos últimos 06 (seis) meses, como sócio acionista ou quotista do capital de empresa submetida efetiva ou potencialmente à jurisdição da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos ou Permitidos de Santa Cruz do Sul - AGERSANT; e

V - não ter relação de parentesco por consanguinidade ou afinidade, em linha direta ou colateral até o segundo grau, com dirigente, administrador ou conselheiro de empresas submetidas efetiva ou potencialmente à jurisdição da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos Permitidos do Município de Santa Cruz do Sul - AGERSANT, ou com pessoa que detenha mais de 1% (um por cento) de seu capital.

Art. 11. Além das vedações legais e das previstas no artigo anterior, é ainda vedado ao Conselheiro, sob pena de perda do mandato:

I - exercer, ou ter exercido nos últimos 06 (seis) meses, qualquer cargo ou função de gestão, tais como controlador, diretor, administrador, gerente, preposto, mandatário ou consultor de empresa submetida, efetiva ou potencialmente, à jurisdição da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos ou Permitidos de Santa Cruz do Sul - AGERSANT;

II - receber, a qualquer título, quantias, descontos, vantagens ou benefícios de empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos; e

III - manifestar-se publicamente, salvo nas sessões do Conselho-Diretor, sobre assunto submetido à Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos ou Permitidos do Município de Santa Cruz do Sul - AGERSANT, ou que, pela sua natureza, possa vir a ser objeto de apreciação pela mesma.

Art. 12. Terminado o mandato, o ex-Conselheiro da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos ou Permitidos de Santa Cruz do Sul - AGERSANT ficará impedido, por um período de 06 (seis) meses, contados da data do término do seu mandato, de prestar, direta ou indiretamente, independentemente da forma ou natureza do contrato, qualquer tipo de serviço no setor público ou às

empresas sob sua regulamentação ou fiscalização, inclusive controladas, coligadas ou subsidiárias. (SANTA CRUZ DO SUL, Lei 6.264, de 19 de julho de 2011).

Verifica-se num primeiro momento a preocupação do legislador ao estabelecer uma série de impedimentos aos Conselheiros, expressos nos incisos IV e V do art. 10, no artigo 11 e seus incisos I, II e III e, ainda, a quarentena prevista no artigo 12, tal como apontado na seção anterior sobre as boas práticas de gestão esperadas para a independência e autonomia de uma agência reguladora. O mandato previsto era de quatro anos, sendo permitida até uma recondução (art. 13, Lei 6.264).

Após longo debate junto ao Poder Legislativo Municipal e consultas ao Tribunal de Contas do Estado buscando orientações para a instalação da AGERSANT e início de suas atividades, mesmo sem a conclusão do certame licitatório do serviço de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, finalmente em 06 de fevereiro de 2012, foi editado o Decreto nº 8.629, que instala o primeiro Conselho Diretor da AGERSANT. A escolha do Presidente e do Vice-Presidente foi realizada por eleição entre os pares, sendo eleito como Presidente o Conselheiro Robson Fernando Schultz, representante dos usuários (COMUDE) indicado pelo Poder Executivo e, como Vice-Presidente, o Conselheiro José Luiz Juruena, representante do Poder Legislativo, para um mandato de um ano.

A estes conselheiros coube a tarefa de iniciar a organização e instalação da AGERSANT, sendo uma das primeiras atividades a busca por uma sede para a instalação física da agência; a obtenção de mobiliário, material de escritório, equipamento de informática e outras necessidades primordiais para a execução de suas atividades; a seleção e contratação de servidores em cargos comissionados — assessor jurídico e assessor econômico — e a elaboração do Regimento Interno, sendo estas atividades realizadas de março a maio de 2012.

A missão da AGERSANT, conforme disposto em seus documentos era:

Promover e liderar ações de controle e fiscalização das concessões e permissões de Santa Cruz do Sul na busca pelo equilíbrio dos contratos nas prestações de serviços visando o desenvolvimento socioeconômico, melhorando o atendimento ao usuário, através do planejamento e do apoio técnico da AGERSANT.

A visão da agência era:

Ser reconhecida pela sociedade como agência reguladora, sendo autarquia imprescindível, e necessária, capaz de prover e estimular ações que resultem no crescimento econômico e social, com foco específico no melhor serviço ao USUÁRIO de Santa Cruz do Sul até o ano de 2016.

Como valores eram listados:

- Compromisso com o desenvolvimento de Santa Cruz do Sul;
- Valorização do conhecimento técnico;
- Sustentabilidade ecológica;
- Resiliência;
- Modicidade;
- Transparência;
- Ética;
- Independência.

A análise das atividades desenvolvidas pela AGERSANT indicou a realização de 255 Reuniões Ordinárias do Conselho Diretor, 8 Reuniões Extraordinárias do Conselho Diretor, a aprovação de 17 Resoluções, a expedição de 121 Ofícios em 2012 e 50 Ofícios em 2013 e a emissão de 05 Portarias da Presidência, dentre outras comunicações e expedientes.

A sistemática de atuação da AGERSANT iniciava com a discussão de temas pertinentes à sua área de regulação — abastecimento de água potável e esgotamento sanitário; transporte coletivo (ônibus urbanos); transporte individual (táxi) e transporte escolar — pelo Conselho Diretor e posterior encaminhamento a grupos de discussão, tendo em vista que não foi realizado concurso para suprimento de cargos técnicos em seu quadro funcional. Estes grupos temáticos tinham a participação dos técnicos da agência (providos em cargos comissionados) e representantes de usuários, da prefeitura e/ou de técnicos de áreas correlatas.

Os grupos temáticos organizados para a discussão dos temas relacionados às atividades de regulação atinentes à AGERSANT foram os seguintes:

- a) Regulamento de Água e Esgotamento Sanitário do Município de Santa Cruz do Sul;
- b) Redes Hídricas/cadastro de poços com o objetivo de registrar as informações qualitativas e quantitativas dos sistemas de captação de água, reservação e distribuição de água dos distritos de Santa Cruz do Sul;
- c) Estudo e Normatização dos Abrigos de Táxi;
- d) estudo e análise de alteração da Lei nº 6.264/2011, que trata da criação da Agência Reguladora;

- e) estudo do projeto táxi com acessibilidade;
- f) elaboração do projeto Padronização e publicidade para o transporte escolar;
- g) elaboração do projeto faróis baixos ligados para o transporte escolar;
- h) elaboração do projeto ponto de táxi livre, eventual e fixo;
- i) estudo da Ação Civil Pública nº 026/1.04.00002.908-8, ajuizada pelo Ministério Público em desfavor da CORSAN;
- j) estudo da interrupção dos serviços de abastecimento de água potável e vias públicas- comunicação e sinalização das interrupções dos serviços de água potável;
- k) Grupo Temático Administrativo Financeiro para: controle do balanço orçamentário contábil de 2012; elaboração e acompanhamento de balancetes contábeis mensais da Agência Reguladora; acompanhamento e elaboração da folha de pagamento da AGERSANT com seus respectivos reflexos trabalhistas; elaboração da LDO (Lei das Diretrizes Orçamentárias) 2013 da AGERSANT; organização e arquivamento de documentos contábeis.

Das atividades dos Grupos Temáticos resultou a elaboração dos seguintes projetos, posteriormente discutidos, aprovados e transformados em Resoluções do Conselho Diretor:

- 1 Regulamento do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário do município de Santa Cruz do Sul;
- 2 Redes hídricas;
- 3 Normatização dos abrigos de táxi;
- 4 Legislativo - estudo da lei de criação da agência e suas atribuições;
- 5 Serviços de táxi com acessibilidade;
- 6 Padronização e publicidade dos táxis;
- 7 Faróis baixos acesos para o transporte escolar;
- 8 Ponto táxi, fixo, eventual e livre;
- 9 CORSAN x Ministério Público - análise da situação da Ação Civil Pública nº 026/1.04.00002.908-8;
- 10 Edital da água potável e saneamento;
- 11 Edital do transporte coletivo urbano;
- 12 Orçamento 2013;
- 13 Interrupção dos serviços de abastecimento de água potável e/ou vias públicas - comunicação e sinalização das intervenções, para serviços de manutenção do sistema;
- 14 Interrupção dos serviços de abastecimento de água potável e/ou vias públicas - comunicação e sinalização das intervenções, para serviços programados do sistema;
- 15 Planilha de levantamento de dados para valores de serviço de táxi.

A partir dos projetos resultantes das atividades dos Grupos Temáticos, o Conselho Diretor da AGERSANT aprovou as seguintes Resoluções:

- a) Resolução nº 01/2012, de 19 de março de 2012: aprovação do edital de concessão de serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário de Santa Cruz do Sul;
- b) Resolução nº 02/2012, de 17 de maio de 2012: estabelece o valor da tarifa do transporte coletivo urbano de Santa Cruz do Sul;
- c) Resolução nº 03/2012, de 1º de junho de 2012: estabelece o valor da remuneração a ser aplicado ao cargo de Assessor Jurídico da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos ou Permitidos do Município de Santa Cruz do Sul (AGERSANT), e dá outras disposições;
- d) Resolução nº 04/2012, de 06 de julho de 2012: estabelece o valor da remuneração a ser aplicado ao cargo de Assessor em Ciências Econômicas da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos ou Permitidos do Município de Santa Cruz do Sul (AGERSANT), e dá outras disposições;
- e) Resolução nº 05/2012, de 06 de agosto de 2012: estabelece as suplementações orçamentárias da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos ou Permitidos do Município de Santa Cruz do Sul (AGERSANT), e dá outras disposições;
- f) Resolução nº 06/2012, de 03 de setembro de 2012: estabelece as suplementações orçamentárias da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos ou Permitidos do Município de Santa Cruz do Sul (AGERSANT), e dá outras disposições;
- g) Resolução nº 07/2012, de 09 de outubro de 2012: estabelece a obrigatoriedade do uso dos faróis baixos ligados pelos veículos que prestam o serviço de transporte escolar no município de Santa Cruz do Sul e dá outras providências;

- h) Resolução nº 08/2012, de 18 de outubro de 2012: estabelece a criação dos pontos de estacionamento fixo, eventual e livre para veículos de aluguel (táxi) no município de Santa Cruz do Sul e dá outras providências;
- i) Resolução nº 09/2012, de 30 de outubro de 2012: estabelece a obrigatoriedade de comunicação e sinalização da interrupção dos serviços de abastecimento de água potável e/ou as intervenções em vias públicas no município de Santa Cruz do Sul e dá outras providências;
- j) Resolução nº 10/2012, de 21 de novembro de 2012: estabelece as suplementações orçamentas da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos ou Permitidos do Município de Santa Cruz do Sul (AGERSANT), e dá outras disposições;
- k) Resolução nº 11/2012, de 22 de novembro de 2012: estabelece e define a criação de um ponto de estacionamento eventual para veículos de aluguel (táxi) na Rua Gaspar Silveira Martins, na altura do nº 1.639, na zona urbana do município de Santa Cruz do Sul e dá outras providências;
- l) Resolução nº 12/2012, de 19 de dezembro de 2012: dispõe sobre a realização de ponto facultativo no âmbito da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos ou Permitidos do Município de Santa Cruz do Sul (AGERSANT) nos dias 24 e 31 de dezembro de 2012;
- m) Resolução nº 13/2013, de 28 de janeiro de 2013: estabelece e cria a padronização dos pontos fixos de lotação onde exista somente um veículo de aluguel (táxi) e dá outras providências;
- n) Resolução nº 14/2013, de 30 de janeiro de 2013: estabelece e cria os cartões de identificação dos motoristas permissionários e auxiliares de veículos de aluguel (táxi) do município de Santa Cruz do Sul e dá outras providências;
- o) Resolução nº 15/2012, de 19 de dezembro de 2012: dispõe sobre a realização de ponto facultativo no âmbito da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos ou Permitidos do Município de Santa Cruz do Sul (AGERSANT) nos dias 11 e 12 de fevereiro de 2013;
- p) Resolução nº 16/2013, de 18 de março de 2013: estabelece e cria os cartões de identificação dos permissionários, condutores e auxiliares das permissões de transporte escolar do município de Santa Cruz do Sul e dá outras providências;
- q) Resolução nº 17/2013, de 18 de março de 2013: estabelece o valor da remuneração a ser aplicado ao cargo de Assessor Jurídico da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos ou Permitidos do Município de Santa Cruz do Sul (AGERSANT), e dá outras disposições;

Além deste conjunto de Resoluções aprovadas pelo Conselho Diretor, outras três Resoluções estavam organizadas, mas não chegaram a ser votadas em face falta de recursos financeiros para o andamento das atividades da AGERSANT devido ao não repasse do duodécimo mensal previsto no orçamento da Prefeitura Municipal:

- a) Resolução X/2013: disciplina os artigos 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40 e 41, todos da Lei Municipal nº 6.264, de 19 de julho de 2011 e alterações, bem como padroniza os procedimentos de aplicação de sanções administrativas regulatórias e dá outras providências;
- b) Resolução XX/2013: regula o inciso II do artigo 34 da Lei Municipal nº 6.264, de 19 de julho de 2011, estabelece e define valores e procedimentos de aplicação de multa às permissões dos serviços de veículos de aluguel (táxi) no município de Santa Cruz do Sul (RS) e dá outras providências;
- c) Resolução XXX/2013: estabelece a obrigatoriedade de comunicação prévia à Prefeitura Municipal, à AGERSANT e usuários, de intervenções programadas nos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município de Santa Cruz do Sul e dá outras providências.

O ano de 2012 foi marcado pela organização da agência e o acompanhamento da licitação do serviço de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário. O Conselho Diretor reunia-se três vezes por semana para deliberação sobre assuntos relativos aos serviços de abastecimento de água, transporte coletivo urbano, transporte individual (táxi) e transporte escolar e, aos poucos, organizava um conjunto de padrões mínimos de atendimento destes serviços e procurando normatizar tais atividades — consubstanciado nas Resoluções antes referidas.

A conclusão do processo licitatório do abastecimento de água potável e esgotamento sanitário ocorreu em novembro de 2012 e, no início de dezembro, foi declarada vencedora do processo a empresa Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), empresa estatal que presta este serviço ao município de Santa Cruz do Sul desde a década de 1960. Pelas regras do edital de licitação do serviço, a empresa vencedora teria um prazo de 45 dias para providenciar os documentos necessários à assinatura do contrato, a partir do qual a atividade passaria a ser, de fato, regulada pela AGERSANT.

Entretanto, desde a implantação da AGERSANT a CORSAN não reconheceu a titularidade da regulação desta agência sobre o serviço, ora alegando a não existência de contrato³ com o município, ora alegando que, por ser uma empresa estatal com atuação em praticamente todos os municípios do estado do Rio Grande do Sul, a regulação de sua prestação de serviço à comunidade deveria ser realizada pela Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS).

Além disto, no ano de 2012 houve novo pleito municipal, sendo vencedor o candidato do Partido Progressista, em oposição à coligação governante, formada pelo Partido Trabalhista Brasileiro e Partido dos Trabalhadores (PTB-PT). O próprio período eleitoral foi marcado por intensas disputas a respeito da questão da licitação do serviço de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, inclusive com referências à agência, como sendo um órgão desnecessário, sem atuação prática e que se constituía em um “cabide de empregos”, questionando a capacidade técnica dos Conselheiros, entre outras coisas.

Assim, com a derrota do grupo governante, a própria continuidade da agência passou a ser ameaçada. Apesar das pressões para a assinatura do contrato com a CORSAN — o que garantiria o repasse por parte desta da taxa de regulação à agência, conferindo-lhe autonomia financeira e operacional — esta optou por exercer o direito ao prazo de 45 dias do edital de licitação, que venceria somente no ano de 2013, já com a nova gestão empossada — gestão esta claramente desfavorável à agência e seus conselheiros e, no início de janeiro de 2013, a CORSAN não exerceu o direito de assinatura de contrato do serviço e passou a abrir tratativas diretamente com a Prefeitura Municipal para a assinatura de um contrato direto, sem a intervenção da agência reguladora municipal. Ao mesmo tempo, a Prefeitura Municipal parou de efetuar o repasse mensal do orçamento da agência conforme previsto no orçamento municipal.

Concomitantemente a esta situação, a Prefeitura Municipal encaminha à Câmara de Vereadores de Santa Cruz do Sul em regime de convocação extraordinária o Projeto de Lei nº 002/E/2013, de 11 de janeiro de 2013, que autorizava o Poder Executivo a extinguir a AGERSANT. Após intensos debates na Câmara de Vereadores, inclusive com diversos posicionamentos da comunidade favoráveis à extinção da agência, o projeto foi enfim votado e rejeitado pela maioria oposicionista — representantes da antiga coligação governante do município.

Já antecipando esta situação, como tentativa de melhorar a relação com o Poder Executivo, em novembro de 2012 o Presidente Robson Fernando Schultz solicita demissão do cargo e nova eleição é realizada em dezembro, sendo eleito como Presidente o Conselheiro Engenheiro José Luiz Juruena, indicado pela Câmara de Vereadores e servidor de carreira da Prefeitura Municipal, com larga experiência na gestão pública, como forma de distensionar a relação com a Prefeitura. Mesmo esta tentativa não surte efeito, sendo que por diversas vezes o Presidente José Luiz Juruena solicitou audiência com o Prefeito Municipal e não foi recebido, da mesma forma que as correspondências enviadas à Prefeitura dificilmente eram respondidas — ou seja, a agência passa a ser solenemente ignorada pelo Poder Executivo, que passa, inclusive a fazer declarada e aberta campanha contra sua existência.

Desgastado com esta situação, o Presidente José L. Juruena solicita demissão do cargo e nova eleição é realizada em maio de 2013, sendo eleito o Conselheiro Deoclécio José Ribeiro. A relação com o Poder Executivo continuou desgastada e sem perspectivas de mudanças, tanto que em 1º de julho é encaminhando novamente à Câmara de Vereadores o Projeto de Lei de extinção da AGERSANT. Novamente derrotado, o Poder Executivo aguarda o prazo legal de 90 dias para reenvio de matéria rejeitada pela Câmara de Vereadores e em outubro de 2013, pela terceira vez, inicia novamente a discussão acerca da extinção da agência.

Desta feita, após intensa pressão do Poder Executivo sobre vereadores da base aliada e conseguindo apoio de vereadores da oposição, o projeto de extinção da agência é aprovado em 18 de novembro de 2013, dando fim à curta existência da AGERSANT e propondo em seu lugar a criação de uma nova agência, com outra composição do Conselho Diretor e que teria o prazo de um ano para ser implementada (novembro de 2014). Até a presente data, novembro de 2016, a nova agência continua apenas no papel.

Assim, em 2013, com suas atividades praticamente paralisadas em função do não repasse de suas verbas orçamentárias⁴, a análise das atas do Conselho Diretor indica que as principais preocupações dos Conselheiros estavam na fiscalização dos serviços concedidos, destacando-se o acompanhamento de

³ O contrato entre o município e a CORSAN havia sido denunciado e rompido na gestão anterior do Poder Executivo, em 2007 (gestão 2005-08).

⁴ Para além dos objetivos deste artigo, merece discussão à parte as demandas judiciais impetradas pela AGERSANT em desfavor da Prefeitura Municipal e da CORSAN.

intervenções da CORSAN nas vias públicas sem a devida sinalização; descumprimento de Resoluções do Conselho Diretor por parte dos concessionários/permissionários; não notificação de ocorrência de interrupção programada do abastecimento de água potável; recebimento de reclamações de usuários dos serviços públicos permitidos e concedidos.

4 Conclusões

A análise da curta história da AGERSANT nos revela que a ideia de agências reguladoras no Brasil ainda não é bem entendida e, portanto, aceita, tanto do ponto de vista do Poder Executivo quanto da população. De uma imposição do TCE/RS ao analisar o certame licitatório do serviço de abastecimento de água potável e saneamento básico até o desfecho deste com a não assinatura do contrato pela empresa vencedora, idas e vindas marcaram a existência da agência.

Com dificuldades para se estruturar e enfrentando resistência do principal regulado (CORSAN) em aceitar a definição de regras locais e, mais que isso, fiscalização local, natural seria seu desfecho. Com a vitória do grupo opositor no pleito municipal de 2012, os Conselheiros da agência passaram a ser identificados como adversários políticos e, como tal, deveriam ser destituídos de seus cargos. Como, por força da lei de criação da agência, os mandatos dos Conselheiros são fixos e há regras claras para seu desligamento⁵, o reiterado encaminhamento de projetos de lei visando à extinção da agência fica mais claro, reforçando a incompreensão do papel técnico da regulação e o apego a uma forma antiga de gestão pública, baseada no interesse do governante de plantão.

Ao final, mais retrocessos que avanços na regulação dos serviços ofertados à comunidade do município. Uma tentativa de organizar e impor regras à prestação de serviços foi, ao final, substituída por uma regulação à distância, realizada pela AGERGS, agência que não tem vínculo algum com o município, nem escritório local para recebimento de demandas e fiscalização dos serviços.

A atuação dos Conselheiros na fiscalização dos serviços públicos concedidos e permitidos, a existência de um escritório local para recebimento dos usuários dos serviços e a possibilidade de acompanhamento e soluções locais para a manutenção e melhoria dos serviços oferecidos à população indicam que a opção por uma agência municipal é mais vantajosa que uma agência distante da população. Infelizmente não foi este o entendimento prevalecente...

Referências

- BAGATIN, A. C. **Captura das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BRASIL. Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9491.htm>. Acesso em: 16 fev. 2016.
- CARVALHO, P. S. **A origem das agências reguladoras nos Estados Unidos no século XIX: uma aplicação das teorias de mudança institucional de Jack Knight e Douglass North**, 2012. Dissertação (Mestrado em Economia), Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ.
- COASE, Ronald. **The firm, the market and the law**. Chicago/EUA: The University of Chicago Press, 1990.
- FIDALGO, C. B. **Déficit democrático e legitimação do modelo brasileiro de agências reguladoras independentes através da criação de mecanismos de participação dos administrados**. Brasília, DF: II Prêmio SEAE 2007, 2007.
- MASTRANGELO, C. **Agências reguladoras e participação popular**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005.

⁵ Conforme relato de um ex-presidente, este recebeu a “sugestão” de um político ligado à situação, de que todos os Conselheiros renunciassem aos cargos, como forma de “salvar” a agência...

MOTTA, P. R. F. **Agências reguladoras**. Barueri, SP: Manole, 2003.

NAVARRETE, P. H. **As origens do sistema brasileiro de defesa da concorrência: o CADE (1962-1994)**, 2013. Dissertação (Mestrado em Economia), Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ.

NORTH, D. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. RJ: Instituto Liberal, 1994.

NUNES, E. O. et al. (coord.) **Agências Reguladoras e Reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político-institucional**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

POSNER, R. *Theories of Economic Regulation*. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 5, n. 2, p. 335-358, Autumn, 1974.

PRADO, L. C. D. **Relações entre Estado e mercado: reformas e agências reguladoras no Brasil — 1991-2013**. RJ: PPGE/UFRJ, 2014. (Texto para Discussão 002/2014).

SALGADO, L. H. **Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional**. Rio de Janeiro, IPEA: março 2003 (texto para discussão nº 941).

SANTA CRUZ DO SUL. Lei nº 6.264, de 19 de julho de 2011. Cria a AGERSANT. **Sistema de Leis Municipais**, 2013.

_____. Decreto nº 8.629, de 06 de fevereiro de 2012. Instala o Conselho Diretor da AGERSANT, 2012.

SILVA, E. M. **A independência das Agências Reguladoras no Brasil e o Projeto de lei nº 3.337/2004**. Brasília, DF: Prêmio SEAE 2006, 2006.

STIGLER, G. J. The Theory of Economic Regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 2, n. 1, p. 3-21, Spring, 1971.