

**AGÊNCIAS AUTÔNOMAS DE REGULAÇÃO: MUDANÇAS À VISTA NO
RELACIONAMENTO ESTADO/SETOR PRIVADO/SOCIEDADE**

Ivan Antônio Pinheiro¹
Rua Carlos Estevão, 360/301
CEP: 90240-000 Porto Alegre/RS Brasil
E-mail: iapinheiro@ea.ufrgs.br

Ediane G. Monteggia¹
Rua Washington Luiz, 855
CEP: 90010-460 Porto Alegre/RS Brasil

Roberta L. Aguzzoli¹
Rua Washington Luiz, 855
CEP: 90010-460 Porto Alegre/RS Brasil

Paulo Cesar Delayti Motta¹
Rua Washington Luiz, 855 – Sala 445
CEP: 90010-460 Porto Alegre/RS Brasil
E-mail: pcdmotta@ea.ufrgs.br

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Escola de administração – PPGA
CEP: 90010-460 Porto Alegre/RS Brasil

Resumo:

As Agências Autônomas de Regulação (AAR) são entidades que há muito integram o sistema de órgãos reguladores de vários países, como os Estados Unidos, Canadá e Dinamarca. No Brasil, elas surgem num contexto de mudanças significativas no papel do Estado, que redireciona o foco das suas ações para o atendimento às necessidades básicas da população, repassando para organizações corporativas algumas atividades que até então desempenhava, a exemplo do fornecimento de energia elétrica, de telefonia, manutenção de estradas, etc. As AAR assumem, então, dois importantes objetivos: controlar a qualidade dos serviços públicos delegados (foco no usuário), e agir para que o sistema de tarifas seja justo e capaz de preservar um equilíbrio econômico-financeiro (foco no concessionário) mantendo-se equidistante das perspectivas individuais, bem como à margem dos interesses mais imediatos do Poder Público concedente. Este trabalho relata, analisa e critica a, embora recente, importante e significativa experiência da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) como precursora, no Brasil, desta transferência de papéis do Estado para a sociedade.

Metodologicamente este é um estudo de caso apoiado em pesquisa de campo e em dados bibliográficos. Todavia, considerando os recentes impasses surgidos na trajetória institucional da AGERGS, o estudo propõe recomendações que se acredita possam reduzir, se não, eliminar, as "zonas de tensão" entre as novas entidades e o Poder Público, aumentando, assim, o reconhecimento e a institucionalização das AAR enquanto entidades com importância e valor social próprios, sem o que correm o risco de ser consideradas como mais um órgão público tradicional, frustrando, dessa forma, os objetivos que justificaram o seu surgimento.

Palavras-chave: Agências autônomas de Regulação (AAR), AGERGS, estado, serviços públicos, controle de qualidade.

INTRODUÇÃO

Os analistas se dividem quando identificam as origens das grandes mudanças institucionais atualmente observadas nos Estados e nas estruturas de governo, inclusive, no Brasil. Alguns abordam a questão a partir da vertente ideológica, ressaltando a incapacidade demonstrada pelos governos de planejamento central na condução dos respectivos projetos de desenvolvimento social e econômico; outros, de forma mais pragmática, destacam e situam na origem das mudanças a falência econômica e financeira das estruturas de governo. O marco histórico da primeira vertente é a Queda do Muro de Berlim; já a segunda, evidencia-se quando o Estado não atende, ou atende com precariedade, as necessidades básicas da população em termos de saúde, educação, segurança, etc.

Todavia, se as origens são distintas, os efeitos convergem; tanto os que se alinham com a primeira vertente (a crítica neoliberal), quanto os pragmáticos propõem uma redefinição do tamanho do Estado e do papel dos Governos. É a busca de um Estado Mínimo no qual, afirmam os seus defensores, as estruturas e os processos atenderão a contento as exigências que a Nova Economia impõe ao setor produtivo, bem como o crescente padrão de exigência dos usuários dos serviços públicos.

No Brasil, as expressões mais visíveis deste movimento são as inúmeras iniciativas sob a forma de Projetos de Reforma (Emenda) Constitucional, algumas concluídas, outras em andamento, como é o caso da Reforma da Previdência, a Administrativa, a Tributária, entre outras. Pretende-se, com essas iniciativas, dotar os dirigentes públicos de maiores e melhores condições de governabilidade para atender com eficiência, eficácia e efetividade as demandas dos cidadãos. Em meio a esse ambiente reformista e reformante, matizado com elementos ideológicos e pragmáticos já delineados pelo Programa Federal de Desregulamentação (Brasil, 1990a) foi criado o Programa Nacional de Desestatização (Brasil, 1990b), com decisivo fomento através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Após um período em que experimentaram grande crescimento, tanto em número quanto na projeção sobre o ambiente sócio-econômico, as entidades da administração indireta, sobretudo as empresas públicas e sociedades de economia mista, experimentam um refluxo iniciado ao final dos governos militares e acentuado com a chegada dos civis ao Poder Executivo Federal. Com a eleição de Fernando Collor de Mello para a presidência, teve início o movimento no sentido

inverso: a alienação da participação do setor público nas empresas e atividades consideradas fora da órbita estratégica e das competências fundamentais do Estado, devendo este focalizar as suas ações sobre as necessidades básicas da sociedade. Sob esse enfoque, vendendo as suas participações a terceiros, saem de cena o Estado-acionista e o Estado-empresário. Paralelamente, mediante novas concessões, o Estado estimula a concorrência na execução de atividades que até então detinha o monopólio: comunicações, energia, manutenção de rodovias, etc.

Este movimento é verificado tanto na esfera federal quanto na estadual. Desta forma, os governos conseguem um duplo resultado: reúnem recursos para custear as necessidades básicas e o pagamento de dívidas, bem como se desoneram dos urgentes e necessários investimentos que os setores alienados (parte da infra-estrutura econômica) exigiam. A ausência ou insuficiência de investimentos na infra-estrutura acarretou o que veio a ser conhecido como Custo Brasil, que reduz a competitividade do país no âmbito do comércio mundial. Este tem sido o argumento, amplamente difundido, para justificar as iniciativas em curso.

É neste contexto de mudanças que surgem as Agências Autônomas de Regulação (AARs), entidades com a atribuição de normatizar, fiscalizar e regular as relações contratuais entre o poder concedente (o Estado) e os prestadores de serviços (as empresas concessionárias) das atividades até então sob o monopólio do Estado. As Agências têm por objetivo mais amplo preservar a qualidade dos serviços prestados (foco no usuário) e o equilíbrio econômico-financeiro (foco no concessionário) situando-se à margem dos interesses políticos e ideológicos dos dirigentes públicos, notadamente os titulares do Poder Executivo.

É em meio a este pano de fundo que este estudo objetiva apresentar e analisar a experiência da primeira Agência Reguladora estadual no Brasil, a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS). Embora recente, pois foi criada em janeiro de 1997 (Rio G. do Sul, 1997a), a AGERGS já registra na sua trajetória alguns eventos ilustrativos das dificuldades no campo político e na prática da gestão que se acredita são comuns e inerentes aos pioneiros. Todavia, a experiência da AGERGS é ainda mais rica, merecendo portanto ser relatada, posto que ressalta, de forma contundente, o caráter paradigmático das mudanças que as Agências Autônomas trouxeram às relações entre os setores público e privado, sobretudo no Brasil, onde a ética na gestão pública tem sido, com frequência, relegada a um plano secundário. No caso do Rio Grande do Sul há ainda um aspecto singular: a mudança na

titularidade do Poder Executivo após uma aguerrida disputa eleitoral, que por si só representou uma cunha na sociedade gaúcha, amplamente explorada na imprensa. Criada no governo anterior, que indicou alguns dos atuais Conselheiros (dirigentes) da Agência, o governo sucessor identificou na sua atuação, uma forma explícita de oposição e contrariedade ao interesse público, razão pela qual, algumas questões têm sido levadas à justiça.

Pelas suas características, este é um estudo de caso descritivo, crítico e analítico que combina informações coletadas na bibliografia com dados obtidos em entrevistas com três dirigentes: um Conselheiro, o Conselheiro-Presidente, e o Ouvidor da Agência.

Destarte, pretende-se, em última análise, trazer à comunidade acadêmica e a dos gestores públicos em geral a experiência dos precursores numa das atividades que deve experimentar grande crescimento na sociedade brasileira: a das Agências Autônomas de Regulação.

1 O MARCO REGULATÓRIO

Novas na Administração Pública brasileira, as Agências de Regulação são entidades que há muito integram o sistema de órgãos reguladores que operam em vários países, a exemplo dos Estados Unidos da América, onde há 70 entidades do gênero, do Canadá, da Dinamarca, da Austrália e, mais proximamente, da Argentina, onde existem onze entidades (Villela, 1999).

No Brasil, essas entidades, ao lado das Organizações Sociais, surgem no âmbito do Projeto de Reforma do Aparelho do Estado, regulando e fiscalizando a execução dos "serviços não-exclusivos do aparelho do Estado" (Min. da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995). Trata-se de serviços que, por apresentarem características que envolvem os direitos humanos fundamentais, a exemplo da educação e saúde, ou porque possuem economias externas relevantes não podem ter os ganhos da sua operação apropriados livremente pelo mercado. São serviços que se situam no âmbito das preocupações diretas do Estado mas que não o tem como executor, atividade que delega a terceiros do setor privado, os concessionários. Estes últimos, todavia, não podem operar livremente conforme o regramento privado típico do comércio dos bens e serviços de consumo, onde se desenvolve a livre e ampla concorrência e as eventuais divergências e prejuízos na relação cliente/consumidor têm seus efeitos restritos às partes envolvidas, plenamente identificadas. O mesmo não se verifica com determinados serviços públicos, cuja parte atingida pode ser a coletividade, e o prejuízo potencialmente realizável no futuro. Cabe

lembrar ainda que muitos serviços são por vezes prestados sob a forma de monopólio, como é o caso do fornecimento de água, transportes, entre outros, não dispondo o consumidor de opções, constituindo-se, assim, alvo fácil de práticas comerciais lesivas. Surge, pois, a necessidade da regulação, definida por Abreu (1999, p. 18) como sendo "os atos de controle, fiscalização, normatização e padronização dos serviços públicos delegados, bem como os de fixação, reajustamento e revisão ou homologação de suas tarifas". Figueiredo (1999, p. 11) observa que nada impede que a regulação seja realizada por órgãos da administração direta ou indireta, dos concessionários, ou dos usuários, alertando, todavia, para os problemas que podem surgir caso ocorra o fenômeno da captura¹, uma vez que

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

A captura do processo de regulação por uma das partes traz prejuízos imediatos às demais e, a longo prazo, compromete a virtuosidade que deve prevalecer na relação entre o poder público, os prestadores de serviços, e os usuários. No Brasil, não faltam exemplos da captura do processo de regulação, ora pelo governo (Poder Executivo), ora pelas entidades representativas dos concessionários, desequilibrando, assim, as relações. São sabidos, por exemplo, os casos de postergação de reajustes nas tarifas públicas para evitar desgastes em períodos pré-eleitorais, assim como a administração dos preços públicos tem importante impacto sobre os índices de inflação, sendo, por esta razão, também objeto de manobras na fixação das tarifas. Nestes casos, em vista de um duvidoso benefício no presente, a longo prazo a qualidade dos serviços prestados pode ser comprometida. Sabe-se, também, através das denúncias trazidas à imprensa, das agressões à ética e ao interesse público que se verificam no relacionamento entre alguns segmentos dos governos e as entidades concessionárias. A possibilidade de captura é, pois, uma realidade.

Abreu (1999, p. 18) aponta que as "Agências Reguladoras ingressam como novidade no sistema de controles públicos, acompanhando o processo de reforma do Estado, com a transferência da

execução de serviços públicos aos particulares, pelo caminho da concessão, da delegação, da permissão e autorização". Esclarece também que embora não tenha sido planejado, sendo antes o resultado de diversas iniciativas isoladas, o Brasil já conta com um sistema nacional de regulação e fiscalização. Destaque especial deve ser conferido ao Ministério Público², tanto da União como dos Estados, e das inúmeras entidades de defesa do consumidor, entre elas o PROCON. Devem ainda, neste sistema, ser consideradas diversas autarquias, como o Banco Central, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), entre outras. O autor destaca dois marcos legais que se constituíram em importantes instrumentos à disposição do poder competente para atuar em defesa da coletividade e dos interesses difusos: a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, e a bens e direitos, instituída pela Lei nº 7.347/85 (Brasil, 1985), e o Código de Defesa do Consumidor, instituído pela Lei nº 8.078, de 11/09/90 (Brasil, 1990b).

No Brasil, à época do encerramento deste trabalho, atuando com jurisdição no plano federal, haviam três Agências Setoriais: a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), e a Agência Nacional de Petróleo (ANP). Na mesma data avançavam os estudos no sentido à criação da Agência Nacional de Transportes, entre outras.

Por fim, autores como Figueiredo (1999); Smith Jr. (1999) e Abreu (1999), entre outros, são unânimes e enfáticos ao afirmar que reside na autonomia, conferida por lei às Agências, o poder capaz de fazê-las agentes efetivos em favor da coletividade, dissuadindo as tentativas de captura de qualquer uma das partes sobre a atividade regulatória.

2 O SURGIMENTO DA AGERGS

A Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) foi criada como uma autarquia dotada de autonomia financeira, funcional e administrativa através da Lei Estadual nº 10.931, de 09/01/97 (Rio G. do Sul, 1997a). O Art. 2º enumera os objetivos da Agência:

I - Assegurar as prestações de serviços adequados, assim entendidos aqueles que satisfazem as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas suas tarifas;

II - Garantir a harmonia entre os interesses dos usuários, concessionários, permissionários e autorizatários de serviços públicos;

III - Zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro dos serviços públicos delegados.

Diferentemente da estrutura federal, a AGERGS é multissetorial, atuando nas áreas de saneamento, de energia elétrica, de rodovias, de telecomunicações, de portos e hidrovias, de irrigação, de transporte intermunicipal de passageiros, de aeroportos, de distribuição de gás canalizado, e de inspeção de segurança veicular (Art. 3º).

O Art. 5º fixa uma estrutura enxuta para a autarquia: um Conselho Superior, uma Diretoria Geral, três Departamentos (Qualidade, Tarifas e Estudos Econômicos-Financeiros, e Assuntos Jurídicos), e os Núcleos Setoriais.

Todavia, é nos Art. 6º e 7º que podem ser encontrados os elementos essenciais para o funcionamento da Agência. A sua Direção é colegiada e composta por sete membros:

- três de livre indicação do Governador do Estado;
- um representante do quadro funcional. Este, entretanto, até a presente data (JUN 2000), não foi nomeado, uma vez que o quadro da Agência ainda não está completo. Resta o provimento de 36 técnicos de nível superior, aprovados em concurso público de provas e títulos mas que, devido às argüições levantadas contra o processo seletivo, ainda não tomaram posse;
- dois representantes dos consumidores, atualmente representados por um funcionário da Companhia de Energia Elétrica do Estado (CEEE) e um do PROCON; e
- um representante dos concessionários, permissionários e autorizatários, atualmente representados pelo ex-presidente da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS).

Após a aprovação pela Assembléia Legislativa, os titulares da direção da AGERGS são nomeados pelo Governador do Estado para um mandato de quatro anos; todavia, somente à primeira compete destituí-los. Cabe ressaltar que esta imbricação entre o Legislativo e o Executivo tem sido um dos principais pontos de discórdia entre a Agência e o Poder Executivo Estadual, tendo motivado por parte deste último a interposição de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal. Em resposta, o ministro Sepúlveda Pertence confirmou o procedimento estipulado na lei de criação da Agência, destacando que o

Executivo só pode demitir os Conselheiros em caso de comprovada falta grave, equiparando-os, neste aspecto, aos servidores públicos em geral. O assunto parece não estar resolvido, uma vez que o Procurador Geral do Estado declarou que o Governo ainda estuda as alternativas de recurso existentes na legislação.

O número ímpar de componentes, na sua maioria não indicados pelo Executivo, o rodízio entre os Conselheiros para o exercício da Presidência da instituição, e a tomada de decisão em sistema colegiado através de maioria simples (§1º do Art. 6º) visam garantir a autonomia funcional e política da Agência. As diferenças que ora opõem o Governo do Estado à Agência são, também, evidências materiais dessa autonomia. Lembrando que um dos Conselheiros ainda não foi nomeado (o representante do quadro funcional), por ora, o Presidente possui direito a dois votos e, em caso de empate, cabe-lhe o voto de Minerva. Mesmo sendo momentânea, esta situação é potencialmente causadora de tensões, desequilibrando o relacionamento haja visto que três dos seis Conselheiros em exercício foram indicados pelo poder político que antecedeu o governo atual.

A participação comunitária, com representantes dos usuários e dos prestadores de serviços é prevista para assegurar que os assuntos em lide sejam contemplados sob todas as óticas. Todavia, também este aspecto tem sido objeto de contencioso nas relações com o Poder Executivo. Na opinião do Governo do Estado, conforme palavras dos seus titulares e amplamente reproduzidas na imprensa, os atos da Agência têm sido favoráveis aos interesses dos concessionários que, assim, aumentam os lucros sobre serviços essenciais, em detrimento dos cidadãos.

A autonomia financeira será obtida gradualmente. As despesas da Agência serão custeadas:

- até os dois primeiros anos, a partir da sua efetiva criação, com recursos do Tesouro do Estado, alocados pelo Orçamento;
- com o valor das taxas e multas de legislação vinculadas;
- transferência de recursos à AGERGS pelos titulares do Poder Concedente, a título de fiscalização dos serviços públicos descentralizados; e,
- outras receitas, tais como as resultantes da aplicação de bens e valores patrimoniais, operações de crédito, legados e doações.

Entretanto, até o presente momento (junho 2000), três anos e meio após a sua criação, a Agência ainda é dependente dos recursos do Tesouro do Estado. A alteração sugerida pela AGERGS na

Lei Estadual nº 8.109/85 (Rio G. do Sul, 1985), a Lei das Taxas, para criar a Taxa de Regulação foi efetivamente estabelecida pela Lei nº 11.073, de 30/12/97 (Rio G. do Sul, 1997b). Esta Lei, no entanto, foi considerada inconstitucional, inclusive, pelo Executivo estadual. Semelhante questionamento também foi levantado por diversas entidades que, em juízo, obtiveram liminares para a suspensão do pagamento. Atualmente, apenas um pequeno número de empresas recolhe o valor; outras depositam em juízo, enquanto que a maioria simplesmente não paga. Originalmente, a proposta estipulava uma Taxa de Regulação a ser paga por todos os concessionários e equivalente a 0,5% do faturamento mensal. Reavaliada pelo Conselho Superior, o anteprojeto ora sob análise considera uma taxa progressiva de acordo com o resultado de cada empresa.

Adicionalmente, a Agência procura regular as sanções aplicáveis pelo não cumprimento das cláusulas dos contratos de concessão. A minuta do Projeto de Lei ora em estudos prevê advertência escrita e multa; esta última "não inferior a quinhentas e não superior a três milhões de vezes o valor da Unidade Fiscal de Referência" a ser recolhida em benefício da AGERGS.

A AGERGS firmou convênio com a ANEEL para regular a distribuição de energia no Rio Grande do Sul, ramo hoje explorado por três grandes operadoras, cinco concessionárias de menor porte, e de zesseis cooperativas de eletrificação rural.

Assim, a AGERGS busca fontes de recursos que a libertem da dependência de provisões do Executivo Estadual. Sem dúvida, a questão do equacionamento de uma fonte definitiva de recursos é fundamental para assegurar a independência e a autonomia da Agência. São conhecidas as margens de manobra do Executivo que, embora autorizado pelo Legislativo, libera os recursos na razão das disponibilidades e das suas prioridades, as quais sempre superam as disponibilidades.

Destarte, embora sugerida como princípio e prevista em lei, a autonomia, em suas diversas dimensões, ainda é um projeto em construção. Prevista para ser uma entidade promotora da harmonia entre os diversos e por vezes conflitantes interesses do Governo, dos usuários e dos concessionários, a AGERGS ainda busca a sua consolidação, em que pese já ter definido e ocupado um espaço próprio no ambiente regional.

Os embates da Agência com o Poder Executivo não se limitam aos casos acima. A fixação do valor cobrado nos postos de pedágios, a mudança na modalidade de cobrança do uso da água, de consumo real para consumo médio presumido, e o reajuste nas tarifas de ônibus intermunicipais são exemplos de divergências não superadas através da negociação e que exigiram

pronunciamento judicial e interpelação do Ministério Público. Cabe esclarecer que entre os serviços públicos, alguns são prestados pelo próprio setor público estadual, a exemplo do fornecimento de água potável, sob a responsabilidade da Companhia Riograndense [sic!]de Saneamento (CORSAN). No caso da energia elétrica, das três concessionárias uma é empresa pública, a CEEE; outros serviços têm o envolvimento de entidades da administração indireta, a exemplo do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem do Rio Grande do Sul (DAER-RS), uma autarquia vinculada à Secretaria de Estado dos Transportes.

Tal quantidade de conflitos deve ter a sua origem identificada. Em parte, tributa-se à sua atuação pioneira, à inexperiência dos atores nos novos papéis e, até mesmo, a ausência de jurisprudência que pudesse orientar e evitar, pelos antecedentes, o surgimento e o crescimento de certas divergências. Por outro lado, não pode ser desprezado o componente político do momento, aliado à crise que se abate sobre parcela significativa da população, situada à margem do emprego formal e percebendo baixa remuneração. Ideológica e programaticamente comprometido com as camadas menos favorecidas da população, ao ascender ao poder estadual, o Partido dos Trabalhadores (PT) identificou na AGERGS um obstáculo à implementação das suas políticas públicas. Não contando com maioria na Assembléia Legislativa, o espaço de manobra do Governo do Estado tornou-se mais restrito e os choques inevitáveis.

Uma primeira leitura sugere que o Executivo local se mostra propenso a capturar a Agência, transformando-a em instrumento das suas iniciativas. Ao fazê-lo, quebraria o equilíbrio entre as partes, trazendo as conseqüências já mencionadas. Neste sentido, as tentativas de captura podem ser identificadas como um retrocesso. Por outro lado, em que pese o caráter técnico que supostamente orienta as análises e pronunciamentos da AGERGS, não pode ficar à margem de considerações o fato de os Conselheiros indicados pelo governo anterior serem nomes publicamente identificados com a doutrina programática defendida pela facção derrotada nas últimas eleições para o governo estadual. À guisa de exemplo, um dos Conselheiros (Guilherme Socias Villela, ex-Secretário Estadual de Transportes do governo que antecedeu o atual) foi, inicialmente, lançado como candidato à Prefeitura Municipal de Porto Alegre (onde, há três gestões consecutivas, governa o Partido dos Trabalhadores) por um dos Partidos que fazem oposição ao Governo Estadual (**Zero Hora**, 14/04/00). Posteriormente, mediante coligação e na condição de candidato a vice-prefeito, aliou-se a outra chapa partidária, também oposta ao PT.

Sem dúvida, esta é uma questão delicada, desejando-se, tão somente, destacar a lógica subjacente aos dois posicionamentos em conflito.

3 ASPECTOS OPERACIONAIS DA AGERGS

Na estrutura da AGERGS, além do Conselho Superior, merecem ser destacadas as seguintes áreas e atribuições:

- Departamento de Qualidade dos Serviços, a quem compete acompanhar a evolução tecnológica dos serviços públicos delegados, examinar a evolução sistêmica dos indicadores de qualidade, desenvolver metodologias de fiscalização por amostragem do desempenho dos serviços, executar pesquisas de opinião pública, de caráter científico, para incorporar no processo de avaliação dos prestadores de serviços, entre outras atividades correlatas;
- Departamento de Tarifas e Estudos Econômico-Financeiros, a quem compete desenvolver metodologias e estudos relativos às tarifas dos serviços públicos delegados, desenvolver modelos de controle do equilíbrio econômico-financeiro buscando a modicidade das tarifas e o justo retorno dos investimentos, examinar, periódica e sistematicamente, a consistência e a fidedignidade das informações dos prestadores de serviços, propor e estudar modelos de competição na prestação dos serviços, entre outras atividades correlatas.

Subordinadas aos Departamentos encontram-se as Gerências Operacionais, em número de oito, especializadas nas áreas de competência e atuação da Agência. Uma das principais atividades das áreas operacionais tem sido a implantação do sistema de indicadores que possibilita gerenciar a qualidade da prestação dos serviços públicos delegados, bem como aferir, permanentemente, a satisfação dos usuários. Paralelamente, o acompanhamento da matriz econômico-financeira dos concessionários, auditorias, medições de fluxos, estudos e análises conduzidos por consultores técnicos independentes pretendem assegurar que seja mantida uma taxa de atratividade para a continuidade dos serviços prestados sem, contudo, penalizar os usuários através da majoração excessiva das tarifas.

Deve ser ressaltado que no Estado do Rio Grande do Sul vigora a Lei Estadual nº 11.075, de 06/01/98 (Rio G. do Sul, 1998), que instituiu o Código Estadual de Qualidade dos Serviços

Públicos. A Lei estabelece os indicadores básicos de desempenho para a prestação dos serviços de energia elétrica, água e esgotos, telecomunicações, saúde pública, educação básica, segurança pública, proteção ao meio-ambiente, transportes, justiça e assistência social, abrangendo, portanto, algumas das áreas sob a regulação e fiscalização da AGERGS. Instituiu, também, premiações e sanções; as primeiras incluem distinção honorífica a equipes e a profissionais que atingirem as metas ou, ainda que não as tenham alcançado, sinalizem um empenho contínuo na busca dos resultados. Os prêmios incluem cursos de aperfeiçoamento a ser realizados tanto no país como no exterior, nas localidades e instituições consideradas padrão internacional na área de atuação. O detalhamento técnico dos indicadores pode ser visto em Capeletto (1999).

Destarte, a Agência iniciou utilizando indicadores já consagrados pela experiência mundial em cada um dos setores em que atua, observando, ao traçar as metas progressivas de qualidade, a realidade local *vis-à-vis* os padrões médios verificados em contextos análogos, bem como aqueles estabelecidos por entidades congêneres. Cabe esclarecer que alguns dos indicadores e metas já se encontram estipulados em contrato, trabalhando a Agência, no sentido de melhorar o desempenho. No setor elétrico, a AGERGS executa o Plano de Metas estabelecido pela ANEEL, com quem mantém convênio; já no caso da telefonia fixa, além dos indicadores estabelecidos pela AGERGS, as concessionárias devem também atender os objetivos do Plano Geral da ANATEL (Capeletto, 1999).

A seguir são apresentados alguns indicadores e metas estabelecidas pela AGERGS para o período 2000-2003 (AGERGS, 1999) referentes aos serviços que envolvem um maior contingente populacional.

- Saneamento (sistema CORSAN)

Indicadores	Situação em Dez. 99	Metas		Observações
		2000	2003	
Hidrometração	60%	75%	100%	% da população atendida c/hidrômetro
Redução de Perdas de Água	45%	40%	28%	

Agências autônomas de regulação: mudanças à vista no relacionamento estado/setor privado/sociedade

Extensão da Rede de Esgoto Cloacal	8%	20%	50%	% da população abastecida com água e que conta com serviços de esgoto sanitário.
Extensão de Abastecimento de Água p/População Rural	15%	20%	65%	Segundo estimativa da Organização Mundial de Saúde, 85% da população rural não possui água potável

- Serviços das Estações Rodoviárias

Indicadores	Metas	
	2000	2003
Tempo Médio de Espera nos Guichês de Venda de Passagens	5 minutos	2 minutos
Nível de Pontualidade	Atraso máx. = 8 minutos	Atraso máx. = 5 minutos
Limpeza da Área de Circulação (*)	70%	80%
Limpeza dos Banheiros Públicos (*)	75%	90%

* Índices aferidos em pesquisas de satisfação dos usuários

- Pólos Rodoviários

Indicadores	Situação	Metas
-------------	----------	-------

	em dezembro 99	2000	2003
Sistema de Arrecadação do Pedágio (SAP)	Máx. = 40 seg.	Máx. = 38 seg.	Máx. = 30 seg.
Serviço de Atendimento Médico (SAM)	Máx.= 30 min.	Máx.= 28 min.	Máx.= 20 min.
Serviço de Atendimento Mecânico (SAMEC)	Máx.= 60 min.	Máx.= 55 min.	Máx.= 35 min.
Nível de Satisfação dos Usuários	-	85%	95%
Índice de Sinalização de Estradas	-	80%	100%
% de Km de Rodovias Adequadamente Mantidas	-	90%	100%
Nível de Acidentes Fatais	-	Máx. = 5%	Máx. = 1%

- Serviços de Telecomunicações

Indicadores	Situação em Dez. 99	Metas	
		2000	2003
Taxa de Solicitação de Reparos p/100 Acessos	3,0 solicitações	2,5 solicitações	2,0 solicitações
Taxa de Contas Reclamadas em 1000 Contas Emitidas	0,5%	0,4%	0,25%
Taxa de Obtenção do Sinal de Discar ⁽¹⁾	98%	98%	98%

Taxa de Chamadas Completadas Locais	60%	65%	70%
Taxa de Chamadas Completadas de Longa Distância	60%	62%	65%
Taxa Operacional ⁽²⁾	90%	92%	95%
Índice de Produtividade	250 telefones/ empregado	300 telefones/ empregado	350 telefones/ empregado
Nível de Satisfação dos Usuários	52%	60%	80%

Notas:

(1) Relação percentual entre o número de vezes em que o tom de discar é obtido, com o tempo máximo de espera de 3 segundos, durante o período de maior movimento, e o total de tentativas feitas para a obtenção do tom de discar em cada período de maior movimento.

(2) Relação percentual entre o total de acessos (telefones) fixos em serviços, no último dia do mês, e o total de acessos fixos instalados, no último dia do mês.

Além destes, há indicadores e metas para aferir a qualidade dos Transportes Hidroviários em termos de tempo de espera, pontualidade, etc., dos Portos e Hidrovias, neste caso restrito ao Terminal de *Containers* do Porto de Rio Grande (TECON) e aos Serviços de Irrigação.

4 ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DA AGERGS

Os núcleos operacionais de administração, de recursos humanos, de finanças, e de informática estão subordinados ao Gabinete Administrativo. Por ser uma entidade nova, a AGERGS se encontra ainda em processo de franca estruturação, pelo que as suas prioridades de curto e médio prazo contemplam o provimento dos cargos ainda vagos, a execução de programas de treinamento e capacitação, a informatização e a integração de todas as áreas através da instalação de redes, a aquisição de programas, o projeto de criação de um banco de dados com as informações relevantes a todas as áreas da Agência, o estabelecimento de convênios com

instituições de estudos e pesquisas independentes, entre outras que lhe permitam desempenhar a contento o seu objetivo social. Integra ainda o Plano de Metas setorial a implantação do Programa de Qualidade Total.

Ao todo, a AGERGS "tem um quadro de pouco mais de meia centena de pessoas. Mas mais da metade dos cargos são de nível superior" (Godoy, 1999, p. 30). Embora recente, a estrutura da Agência já é objeto de estudos que têm por objetivo transformá-la em uma entidade mais ágil, flexível e descentralizada, condições indispensáveis ao atendimento com o foco dirigido aos clientes (usuários). A estrutura sugerida assemelha-se à matricial, e a gestão, dentro do marco da administração gerencial em oposição à gestão burocrática, está voltada para resultados e metas.

5 A OUVIDORIA DA AGERGS

A figura do Ouvidor deriva da instituição, pelos suecos, em 1809, do *umbodhsmadhr*, aquele que administra de fora para dentro. Internacionalmente conhecido como *ombudsman*, ele é "designado pelo chefe de Estado ou Governo, após prévia consulta ao Parlamento, goza de amplos poderes para levar adiante uma investigação objetiva com base nas queixas do público sobre a administração" (Chaves, 1999, p. 78). No Brasil, ainda de acordo com Chaves (*op. cit., loc. cit.*), criou-se uma solução verde-amarela em que o

"Ouvidor é um quase-Ombudsman que, além de coordenar as atividades de atendimento ao cliente externo, deve preocupar-se em administrar as demandas do cliente interno, no caso, funcionários de todos os níveis da empresa ou organização em que atua".

Assim, na AGERGS, o contato com os usuários é intermediado através da Ouvidoria, que é um órgão de apoio ao Conselho Superior, à Direção, etc., e é integrado por um Ouvidor e quatro auxiliares. Qualquer Conselheiro pode submeter um nome que, se aprovado, será nomeado Ouvidor para um mandato de quatro anos. À Ouvidoria compete atuar junto aos usuários, aos prestadores de serviços, e ao Governo, com o propósito de dirimir dúvidas, intermediar soluções em caso de divergências, registrar reclamações e sugestões da população sobre os serviços regulados pela AGERGS, estimular a criação e a organização de associações de usuários, entre outras atividades afins. Na Agência, como de sorte em qualquer outra organização, merece ser

destacada a atuação pró-ativa da Ouvidoria, que deve se antecipar às demandas. Mais do que soluções pontuais, interessa à Ouvidoria as soluções sistêmicas, coletivas, que impeçam a repetição e o surgimento de novos problemas.

Além do contato direto e pessoal, o usuário pode se dirigir à AGERGS através de uma central de atendimento telefônico 0800, que também está conectado a outras Agências, ou via Internet. A julgar pela natureza das reclamações que chegam à Agência pode-se afirmar que tanto o papel da Ouvidoria quanto o da própria Agência ainda não estão bem claros para a população. A maioria dos problemas encaminhados à AGERGS deveriam tê-lo sido às prestadoras, posto que se referem a falhas operacionais. Por isso, a Ouvidoria se desvia da sua função e despense muito tempo retransmitindo as reclamações. Não é nítido para o usuário que a Agência seja uma instância de recursos e de conciliação, devendo o primeiro pleito ser encaminhado à respectiva concessionária. Ademais, chegam à Agência, através da Ouvidoria, reclamações cuja competência para o encaminhamento pertence às Agências Nacionais. Esta situação já foi diagnosticada pela Ouvidoria, que vem desenvolvendo atividades de esclarecimento junto à população através da distribuição de folhetos, da promoção de audiências públicas, de encontros com entidades regionais de defesa do consumidor, da manutenção de um *site* permanentemente atualizado, e da publicação semestral da Revista Marco Regulatório, que já está no seu segundo número.

Em caso de não haver acordo entre as partes, as áreas técnicas são chamadas a se manifestar através de pareceres; em persistindo o entrave, a reclamação, já na forma de um processo, é submetida ao julgamento do Conselho Superior. A AGERGS, no limite das suas atribuições, atua como um árbitro apresentando alternativas às partes litigantes, sendo, todavia, limitado o seu poder, que é circunscrito pelo contrato de concessão entre o poder público e os concessionários. Portanto, algumas contendas podem ter a sua definição encaminhada à esfera judicial.

Não obstante a importância da atuação da Ouvidoria nos encaminhamentos individuais, o seu papel adquire maior expressão quando trata da lesão potencial ou objetiva aos interesses coletivos, quando, em uma só ação, representa os interesses de vários beneficiários.

A Ouvidoria mantém-se ainda em contato e ausculta a população através de pesquisas de satisfação dos usuários que realiza periodicamente. Duas são as modalidades atualmente em uso e que se complementam no levantamento de informações. A primeira é aplicada nos locais de prestação dos serviços, como por exemplo, nos Pólos Rodoviários. Aos pesquisados,

aleatoriamente escolhidos, são submetidos questionários temáticos com vistas a avaliar e colher subsídios para a melhoria dos serviços prestados. A segunda se assemelha a um painel em que um grupo fixo de respondentes é periodicamente consultado sobre a qualidade dos serviços públicos delegados. Atualmente, a AGERGS conta com um cadastro de aproximadamente 3.000 pessoas, sendo a meta atingir 50.000 usuários até 2003. No momento, a elaboração do cadastro se encontra na primeira etapa, qual seja, a de adesão; posteriormente será submetido a uma depuração, quando a Agência pretende compor um perfil amostral que seja representativo da população de usuários, observando a renda, localização geográfica, tipo de serviço consumido, natureza das pessoas (físicas, jurídicas, setor público, etc.), proporcionalidade de habitantes/região, etc.

Em ambas as modalidades a AGERGS incorre tão somente nos custos operacionais, uma vez que os respondentes são voluntários. Assim, à avaliação, que resulta dos questionamentos individuais, são somadas as informações provenientes das pesquisas, compondo uma avaliação mais abrangente acerca da qualidade dos serviços prestados pelos concessionários.

Por fim, os resultados das pesquisas são tornados públicos. Em que pese a sua competência na atividade fiscalizatória, a Ouvidoria entende que nenhuma fiscalização é mais eficaz do que aquela realizada pelo próprio usuário no exercício dos seus direitos de consumidor e de cidadão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

O surgimento das Agências Autônomas de Regulação (AAR) deve, sob vários aspectos, ser saudado como um avanço, sobretudo sob a perspectiva dos usuários que, distantes dos centros que aplicam, acompanham, avaliam e controlam os recursos públicos, têm nas Agências um novo canal para participar da gestão pública. Os usuários deixam de ser meros consumidores passivos, passando a exercer os seus direitos enquanto consumidores de serviços públicos e a praticar a cidadania participativa. Sem dúvida, a importância e os benefícios trazidos por este novo ator no ambiente social, político e econômico não se restringem aos usuários; todavia, estes merecem ser destacados porque constituem, historicamente, o elo mais fraco na relação que envolve o poder público, os concessionários, e os usuários. Por outro lado, algumas práticas, tão freqüentemente denunciadas quanto negadas, que apontam ilícitos no relacionamento entre os concessionários e o

poder concedente, por vezes com o envolvimento do Legislativo, poderão agora ser coibidas e/ou controladas pelas ações das Agências, que passam a ser um novo obstáculo a tais práticas.

Contudo, para que essa iniciativa não se perca como mais uma boa intenção ou uma "lei que não pegou", algumas cautelas devem ser tomadas. A análise documental do caso da AGERGS, complementada pelas entrevistas e pelos fatos veiculados na imprensa, sugerem algumas recomendações.

Preliminarmente, devido à profusão de Agências nacionais e estaduais criadas recentemente, parece não ser ainda do entendimento da população o efetivo papel dessas entidades no novo concerto das relações público/privado, merecendo pois, das autoridades, grandes esforços no sentido de um maior esforço de esclarecimento e de conscientização.

No caso do Rio Grande do Sul, os textos analisados permitem identificar uma lacuna: a AGERGS regula e fiscaliza as atividades a partir da existência do contrato de concessão do poder público. Fato recente, a privatização das estradas, a distribuição de energia elétrica, a telefonia, entre outros serviços delegados, foi acompanhada dos respectivos contratos. Mas, como ficam os serviços cujo fornecimento ainda se encontra sob a estrutura do poder público, sendo executados por empresas públicas, alguns, inclusive, sob a condição de monopólio? Equiparam-se as empresas públicas, sob todos os aspectos, às concessionárias? Como aferir e regular, por exemplo o equilíbrio econômico-financeiro, a qualidade e a perspectiva de continuidade dos serviços *vis-à-vis* a modicidade das tarifas se a entidade fornecedora tem a sua execução orçamentária, leia-se plano de investimentos, submetida, autorizada e controlada pela Assembléia Legislativa?

O embate, ainda que por vezes possivelmente ampliado pela mídia, entre o Poder Executivo Estadual e a AGERGS sugere que o número de membros e os procedimentos para a composição do Conselho Superior sejam revistos, uma vez que aí se localiza a raiz das divergências. À guisa de exemplo, sugere-se que os Conselheiros indicados pelo Governo sejam cidadãos cuja legitimidade para o exercício da função tenha como fonte primária o reconhecimento da sociedade pelos notórios saberes de ordem técnica, legal e gerencial, bem como os antecedentes de ordem moral e o comprometimento com o interesse público que os distinguem. Acredita-se que a identificação político-partidária ou a legitimidade apoiada tão somente pela indicação da autoridade competente compromete a missão da Agência. Entre outras, a prática da classe política brasileira de indicar aliados, muitas vezes após terem sido derrotados em processos eleitorais, para o exercício de atividades técnicas, compromete a isenção que deve caracterizar a imagem de

uma instituição, a exemplo da AGERGS, junto à população. Em última análise, comprometer esta imagem significa comprometer também o próprio projeto da Agência que, assim, corre o risco de ser vista tão somente como mais um órgão público a consumir recursos e eivado com os vícios já de todos conhecidos. Sem dúvida, não se está aqui sugerindo qualquer ato de proibição individual, mas antes, iniciativas e atitudes pessoais próprias dos estadistas que colocam a população, o interesse público e as gerações futuras à frente dos interesses da próxima eleição. Adicionalmente, poderia ser previsto em Lei, duas vagas no Conselho Superior cujos titulares fossem egressos das áreas técnicas da Agência, a exemplo das suas Diretorias. No caso do Rio Grande do Sul, a renovação do Conselho, a ocorrer no próximo ano (2001), a partir da indicação do Governador, desde já antecipa confrontos de resultados imprevisíveis para a sociedade. Em última análise, o que a experiência da Agência gaúcha ilustra é que as mudanças substantivas não se fazem com a inclusão de mais um órgão que se faz acompanhar de uma redistribuição de atividades, mas, antes e sobretudo, por uma mudança de atitudes e comportamentos das elites governantes.

Tal como está prevista, a Ouvidoria tem o seu papel potencialmente marginalizado. A nomeação, equiparada a um cargo de confiança, pelo Conselho Superior e por um período de quatro anos, compromete a autonomia do órgão e o torna demasiadamente envolvido, para não dizer comprometido, com o público interno. É certo que a Ouvidoria, ao auscultar as demandas explícitas e latentes do público externo, tem condições de atuar de maneira pró-ativa; todavia, parte substantiva do seu tempo tende a ser dedicada ao acompanhamento de processos, ainda que informatizados os sistemas de informações. Sugere-se que o Ouvidor, para melhor desempenhar as suas funções de conciliar os interesses das partes envolvidas - o poder público, as empresas concessionárias, e os usuários - deveria ter a sua indicação e nomeação pelo Legislativo, com as mesmas prerrogativas dos Conselheiros e, porque não, em períodos não coincidentes de gestão. Se, por um lado, a configuração atual das estruturas e dos processos intermediados pela AGERGS favorece o conflito na relação Executivo/Legislativo, por outro, é possível também identificar as vantagens que o Poder Executivo pode auferir "através" da Agência, sobretudo, no que tange às fontes de recursos:

- ao ter aprovada e vinculada uma fonte exclusiva de recursos (tarifa), o governo estadual libera-se das contingências orçamentárias, podendo investir nas estruturas indispensáveis ao fornecimento presente e futuro dos serviços públicos regulados;

- a submissão à Assembléia Legislativa, dos nomes que comporão o Conselho Superior, libera, também, o governo estadual dos compromissos partidários. Não sendo garantida a aprovação da Assembléia aos nomes sugeridos pelo Governador, este poderá alegar que "o problema é da Assembléia (oposição)";
- outro aspecto a favor, ainda que acidental, é a não coincidência entre os mandatos do Executivo Estadual e dos Conselheiros.

Por fim, tratando-se de entidades novas no ambiente social, político e econômico nacional sugere-se a continuidade de levantamentos e estudos sobre as Agências Autônomas de Regulação. Somente a elaboração de estudos comparativos, longitudinais e/ou através da realização de cortes *cross-sectionals* permitirão identificar as experiências bem sucedidas, os equívocos, e a definição de padrões mais próximos da realidade brasileira, entre outros aspectos relevantes, que garantam o amadurecimento bem sucedido da iniciativa.

Notas

Para maiores detalhes sobre a Teoria da Captura consultar: 1) STIGLER, George J. The Theory of Economic Regulation. **Bell Journal of Economics**, v.2, 1971 e, 2) MARTIN, Nilton Cano. O Controle do Incontrolável. *In*: XII Congresso Latinoamericano de Estratégia (SLADE), 27 a 29 de maio, 1999, São Paulo (SP). **Anais...** em CD-ROM.

² Embora pertencente à estrutura do Poder Judiciário, trata-se de instituição permanente erigida quase à condição de Poder, dotada de independência funcional, administrativa e orçamentária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Odilon Rebés. A regulação no sistema de garantias do cidadão. Porto Alegre, **Marco Regulatório** (Revista da AGERGS), nº 2, p. 18-25, 1999.

AGERGS. **Plano de Metas - ano 2000**. Porto Alegre: 1999.

BRASIL. Lei N. 7.347, de 25 de julho de 1985. Disciplina a ação civil de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético,

histórico, turístico e paisagístico (vetado), e dá outras providências. LEX, São Paulo, Ano XLIX, p. 626-629, 3º trimestre 1985.

_____. Lei N. 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. LEX, São Paulo, Ano 54, p. 566-573, 2º trimestre 1990c.

_____. Lei N. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção ao consumidor, e dá outras providências. LEX, São Paulo, Ano 54, p. 1032-1057, 3º trimestre 1990b.

_____. Decreto N. 99.179, de 15 de março de 1990. Institui o Programa Federal de Desregulamentação. LEX, São Paulo, Ano 54, p. 406-407, 1º trimestre 1990a.

CAPELETTO, Gilberto José. Indicadores de Qualidade nos Serviços: instrumental auxiliar do processo regulatório. Porto Alegre, **Marco Regulatório** (Revista da AGERGS), nº 2, p. 39-50, 1999.

CHAVES, Pedro. Ouvidoria Pública é o usuário participando da regulação. Porto Alegre, **Marco Regulatório** (Revista da AGERGS), nº 1, p. 77-80, 1999.

FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de. Da indispensável autonomia dos entes de regulação: o caso da AGERGS. Porto Alegre, **Marco Regulatório** (Revista da AGERGS), nº 2, p. 8-11, 1999.

GODOY, Dagoberto Lima. Um modelo matricial de organização para Agência Reguladora multissetorial. Porto Alegre, **Marco Regulatório** (Revista da AGERGS), nº 2, p. 26-34, 1999.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

RIO GRANDE DO SUL. Lei N. 8.109, de 19 de dezembro de 1985. Dispõe sobre a Taxa de Serviços Diversos. LEX, São Paulo, Ano XLIX, p. 276-284, 1985.

_____. Lei nº 10.931, de 09 de janeiro de 1997. Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul e dá outras providências. D.O.E., Porto Alegre, Ano LIV, nº 07, p. 1-2, 10 JAN 1997a.

_____. Lei nº 11.073, de 30 de dezembro de 1997. Introduz alterações na Lei nº 8.109, de 19 de dezembro de 1985, que dispões sobre a Taxa de Serviços Diversos. D.O.E., Porto Alegre, Ano LVI, nº 252, p. 5-6, 31 DEZ 1997b.

_____. Lei nº 11.075, de 06 de janeiro de 1998. Institui o Código Estadual de Qualidade dos Serviços Públicos. D.O.E., ano LVI, nº 04, p. 4-7, 07 JAN 1998.

SMITH Jr., William H. A autonomia das Agências de Regulação nos Estados Unidos. Porto Alegre, **Marco Regulatório** (Revista da AGERGS), nº 2, p. 12-17, 1999.

VILLELA, Guilherme Socias. Marco Regulatório - introdução. Porto Alegre, **Marco Regulatório** (Revista da AGERGS), nº 1, p. 6-7, 1999.