

Conhecimento e Regulação no Brasil

Jaqueline Fonseca Rodrigues
(Organizadora)



Atena
Editora

Ano 2019

Jaqueline Fonseca Rodrigues
(Organizadora)

Conhecimento e Regulação no Brasil

Atena Editora
2019

2019 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação e Edição de Arte: Geraldo Alves e Natália Sandrini

Revisão: Os autores

Conselho Editorial

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

C749 Conhecimento e regulação no Brasil [recurso eletrônico] /
Organizadora Jaqueline Fonseca Rodrigues. – Ponta Grossa
(PR): Atena Editora, 2019.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7247-200-5

DOI 10.22533/at.ed.005191903

1. Infraestrutura (Economia) – Brasil. 2. Saneamento –
Legislação – Brasil. 3. Serviços de eletricidade – Legislação – Brasil.
4. Serviços de utilidade pública - Política governamental – Brasil.
5. Telecomunicações – Legislação – Brasil. 6. Transportes –
Legislação – Brasil. I. Rodrigues, Jaqueline Fonseca.

CDD 343.81

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de
responsabilidade exclusiva dos autores.

2019

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos
autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

www.atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

Antes de efetuar a apresentação do volume em questão, deve-se considerar que as transformações já ocorridas e as que também ainda estão por vir no cenário de prestação de serviços públicos à sociedade destacam os atores sociais envolvidos e as relações estabelecidas neste contexto. Considerando que as funções do Estado podem ser realizadas de forma direta ou indireta, quando pessoas jurídicas executam os serviços públicos de forma indireta a partir dos poderes a elas concedidos pelo Estado, nota-se o quanto é importante a verificação da qualidade dos serviços realizados pela administração indireta, na busca pela satisfação das necessidades públicas e sociais dos usuários e pela melhoria contínua na prestação do serviço. No Brasil atual a discussão acerca da realização de serviços públicos e da oferta destes à sociedade, possui grande destaque, considerando que os cidadãos, por direito, devem ter as suas necessidades atendidas, já que são responsáveis pela manutenção do Estado. Usuários de serviços públicos precisam perceber o quanto o Estado se empenha na melhoria desses serviços e o quanto busca a melhoria da qualidade dos mesmos, concentrando seus esforços nas possibilidades de desenvolvimento da sociedade

Percebe-se que é de extrema relevância a inserção de questões que englobem aspectos sociais e setor público, no sentido de constituir uma sociedade que possua justiça, igualdade, bem-sucedida e deste modo organizada.

Diante dos contextos apresentados, o objetivo deste livro é a condensação de extraordinários estudos envolvendo a sociedade e o setor público de forma conjunta através de ferramentas que os estudos sobre regulação propiciam.

O principal destaque dos artigos é uma abordagem de **Conhecimento na Regulação no Brasil**, através da apresentação da Importância do Controle pelas agências reguladoras; da prestação de serviços públicos em regiões metropolitanas; dos indicadores do sistema de abastecimento de água; do nível de concentração no segmento de distribuição de energia elétrica; do papel da regulação no estabelecimento de modelos alternativos de financiamento; do processo de fusão das agências reguladoras estaduais; entre outros. A seleção efetuada inclui as mais diversas regiões do país e aborda tanto questões de regionalidade, quanto fatores de diversidade no que tange os processos de regulação brasileiro.

Deve-se destacar que os locais escolhidos para as pesquisas apresentadas, são os mais abrangentes, o que promove um olhar diferenciado na ótica da ciência econômica, ampliando os conhecimentos acerca dos temas abordados.

A relevância ainda se estende na abordagem de teorias inerentes à processos de regulação no Brasil, onde, as agências reguladoras assumem o importante papel de controlar e incentivar as empresas a atingirem, no mínimo, as metas propostas pelo Plano de Governo Federal e, quando existentes, metas regionais ligadas a órgãos de controle social e às próprias prestadoras.

Finalmente, esta coletânea visa colaborar ilimitadamente com os estudos Econômicos, Sociais e de Políticas Públicas, referentes ao já destacado acima.

Não resta dúvidas que o leitor terá em mãos extraordinários referenciais para pesquisas, estudos e identificação sobre Regulação no Brasil, através de autores de renome na área científica, que podem contribuir com o tema.

Jaqueline Fonseca Rodrigues
Mestre em Engenharia de Produção pelo PPGEP/UTFPR

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE PELAS AGÊNCIAS REGULADORAS DAS MEDIDAS DE EFICIÊNCIA ENERGÉTICA NO ABASTECIMENTO DE ÁGUA	
Carolina Bayer Gomes Cabral Bruno Eduardo dos Santos Silva Christoph Julius Platzer	
DOI 10.22533/at.ed.0051919031	
CAPÍTULO 2	12
ASPECTOS DA REGULAÇÃO EM REGIÕES METROPOLITANAS DO BRASIL	
Danilo Guimarães Cunha	
DOI 10.22533/at.ed.0051919032	
CAPÍTULO 3	25
INDICADORES DE SISTEMAS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA: RELEVÂNCIA DO PORTE POPULACIONAL	
Otávio Henrique Campos Hamdan Marcelo Libânio Veber Afonso Figueiredo Costa	
DOI 10.22533/at.ed.0051919033	
CAPÍTULO 4	33
NÍVEL DE CONCENTRAÇÃO NO SEGMENTO DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA BRASILEIRO E A CONSOLIDAÇÃO SETORIAL	
Leandro Leone Junqueira Sérgio Valdir Bajay	
DOI 10.22533/at.ed.0051919034	
CAPÍTULO 5	46
O PAPEL DA REGULAÇÃO NO ESTABELECIMENTO DE MODELOS ALTERNATIVOS DE FINANCIAMENTO	
Gustavo de Souza Groppo	
DOI 10.22533/at.ed.0051919035	
CAPÍTULO 6	55
O PROCESSO DE FUSÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUAIS DO ESPÍRITO SANTO: A FUSÃO COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA ATIVIDADE REGULATÓRIA	
Danielle Zanoli Gonçalves	
DOI 10.22533/at.ed.0051919036	
CAPÍTULO 7	70
ANÁLISE DO IMPACTO DA INSERÇÃO DE MICRO E MINIGERAÇÃO DISTRIBUÍDA NAS PERDAS TÉCNICAS EM ALIMENTADOR DE MÉDIA TENSÃO	
Paulo Patrício da Silva Douglas Lima Ramiro Jéferson Meneguim Ortega Luigi Galotto Junior	
DOI 10.22533/at.ed.0051919037	

CAPÍTULO 8 80

REGULAÇÃO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E PRINCIPAIS DESAFIOS

Maria Clara de Oliveira Leite
Ednilson Silva Felipe

DOI 10.22533/at.ed.0051919038

CAPÍTULO 9 94

REGULAÇÃO ECONÔMICA NA AVALIAÇÃO DE INVESTIMENTOS: CORRELAÇÃO ENTRE CUSTO E VAZÃO OPERACIONAL DE UNIDADES DE TRATAMENTO DE ÁGUA PRÉ-FABRICADAS

Marcelo Seleme Matias
Ciro Loureiro Rocha
Ricardo Martins

DOI 10.22533/at.ed.0051919039

CAPÍTULO 10 100

UMA ANÁLISE SOBRE O PAPEL DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NA CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

Franklin dos Santos Moura

DOI 10.22533/at.ed.00519190310

SOBRE A ORGANIZADORA..... 110

O PROCESSO DE FUSÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUAIS DO ESPÍRITO SANTO: A FUSÃO COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA ATIVIDADE REGULATÓRIA

Danielle Zanoli Gonçalves

Vitória - Espírito Santo

RESUMO: Em 01/06/2016 foi publicado no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo a Lei 827/2016 que determinou a fusão entre as agências reguladoras estaduais: ASPE – Agência de serviços Públicos de Energia do Estado do Espírito Santo e ARSI – Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Estado do Espírito Santo. O presente trabalho é um estudo de caso do processo de fusão, os entraves administrativos e jurídicos enfrentados pela diretoria e servidores, as principais alterações legislativas e o atual cenário após a consolidação da fusão. O principal método utilizado foi o estudo de caso, com a coleta de dados organizacionais e institucionais do processo de fusão. Foi utilizada pesquisa bibliográfica para a análise crítica de algumas das alterações legislativas implementadas. Também foi realizada pesquisa com servidores do órgão atual.

PALAVRAS-CHAVE: Fusão. Aspe. Arsi. Arsp. Agências reguladoras. Fortalecimento da atividade regulatória.

ABSTRACT: On June 6, 2016, Law 827/2016 was published in the Official Gazette of the State of Espírito Santo, which determined the

merger between the state regulatory agencies: ASPE - Public Energy Agency of the State of Espírito Santo and ARSI – Agency Regulator de Basic Sanitation and Road Infrastructure of the State of Espírito Santo. The present work is a case study of the merger process, the administrative and legal obstacles faced by the board and officers, the main legislative changes and the current scenario after the consolidation of the merger. The main method used was the case study, with the collection of organizational and institutional data of the merger process. Bibliographic research was used for the critical analysis of some of the legislative changes implemented. A survey was also carried out with servers of the current organ.

KEYWORDS: Fusion. Arsi. Arsp. Regulatory agencies. Strengthening of regulatory activity.

1 | INTRODUÇÃO E OBJETIVOS

O objetivo deste trabalho é apresentar ao universo da regulação como se deu o processo de fusão das agências reguladoras estaduais do estado do Espírito Santo ocorrida em meados de 2016, já totalmente consolidado.

Importante registrar que o presente trabalho não guarda nenhuma crítica à atuação da diretoria que conduziu o processo de fusão e que conduz atualmente os trabalhos da

agência. Também não objetiva criticar a decisão política de fusão. Trata-se de um registro histórico e uma importante ferramenta de pesquisa para processos similares vindouros.

Além da apresentação dos principais aspectos da lei de fusão das agências, faremos uma narrativa dos principais entraves jurídicos e administrativos que foram encontrados e como foram superados.

Como se trata de um caso ímpar no Brasil o presente trabalho poderá, no futuro, nortear eventuais fusões orientando os condutores do processo para que não se repitam os erros cometidos e para que se evitem os problemas enfrentados.

Ressalta-se neste trabalho a natureza da experiência, enquanto fenômeno jurídico e institucional a ser investigado, o conhecimento que se pretende alcançar com o estudo de todo o processo de transição e consolidação, e, não menos importante, demonstrar a possibilidade de generalização e compartilhamento dessa experiência.

O objetivo político e a justificativa central da fusão foram a economia de recursos públicos. Cabe-nos enfrentar, por meio do presente trabalho, uma análise sobre o acerto desta decisão do ponto de vista da economicidade, mas não apenas isso. Primordialmente, cabe-nos analisar a atividade regulatória em si, e seu fortalecimento, com o surgimento de uma agência mais forte, e conseqüentemente os benefícios que serão oferecidos à sociedade.

2 | METODOLOGIA

Foi feita uma apresentação resumida da história de ambas as agências, assim como de suas principais características, com destaques sobre a legislação de criação das agências.

Em seguida passa-se à análise do processo de fusão em si. O desenho da nova lei, que demonstrou claramente a absorção de uma agência por outra, apesar de expressamente determinar a fusão.

Neste tópico serão enfrentadas as principais alterações legislativas trazidas com a fusão. A abordagem do tema passa por uma análise crítica e uma avaliação, por meio de pesquisa bibliográfica de alguns dos principais especialistas do setor de regulação.

No segundo momento do trabalho será abordado o período de transição da fusão com a apresentação dos principais problemas enfrentados e como foram superados. Questões de ordem prática como: a manutenção das velhas estruturas em funcionamento enquanto se trabalhava para a criação da nova estrutura, a fusão física e outras como questões jurídicas, administrativas e de ordem financeira e orçamentária.

Por fim será apresentada uma análise da situação atual com a total consolidação da fusão. Foi feita uma pesquisa com os principais atores envolvidos e, posteriormente, com todos os servidores do órgão, para a conclusão deste trabalho.

3 | ORGANOGRAMAS:

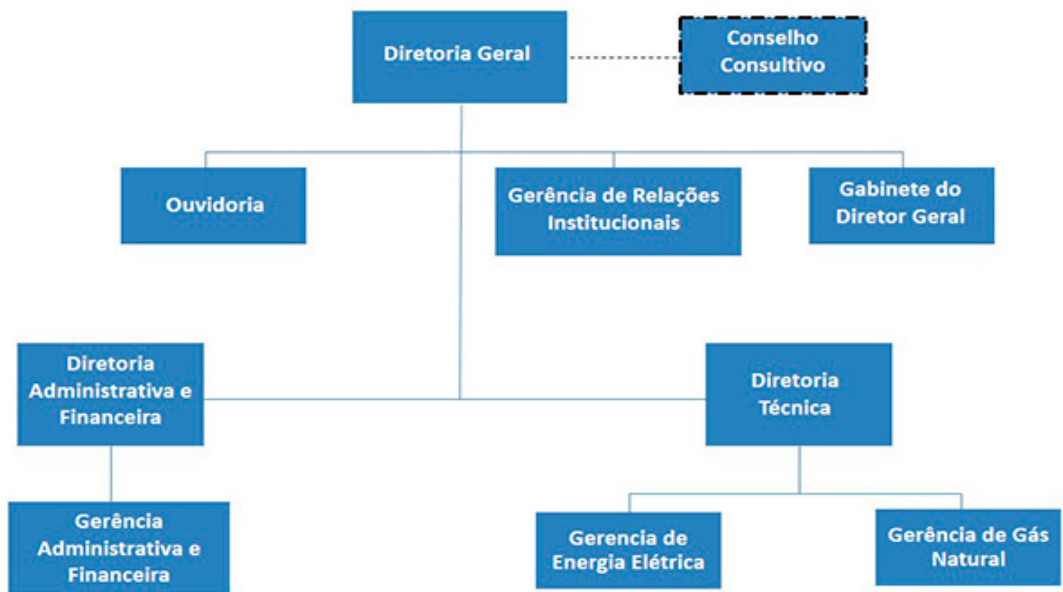


Figura 1: Organograma da Aspe-Extraído do site: www.aspe.es.gov.br em agosto de 2017

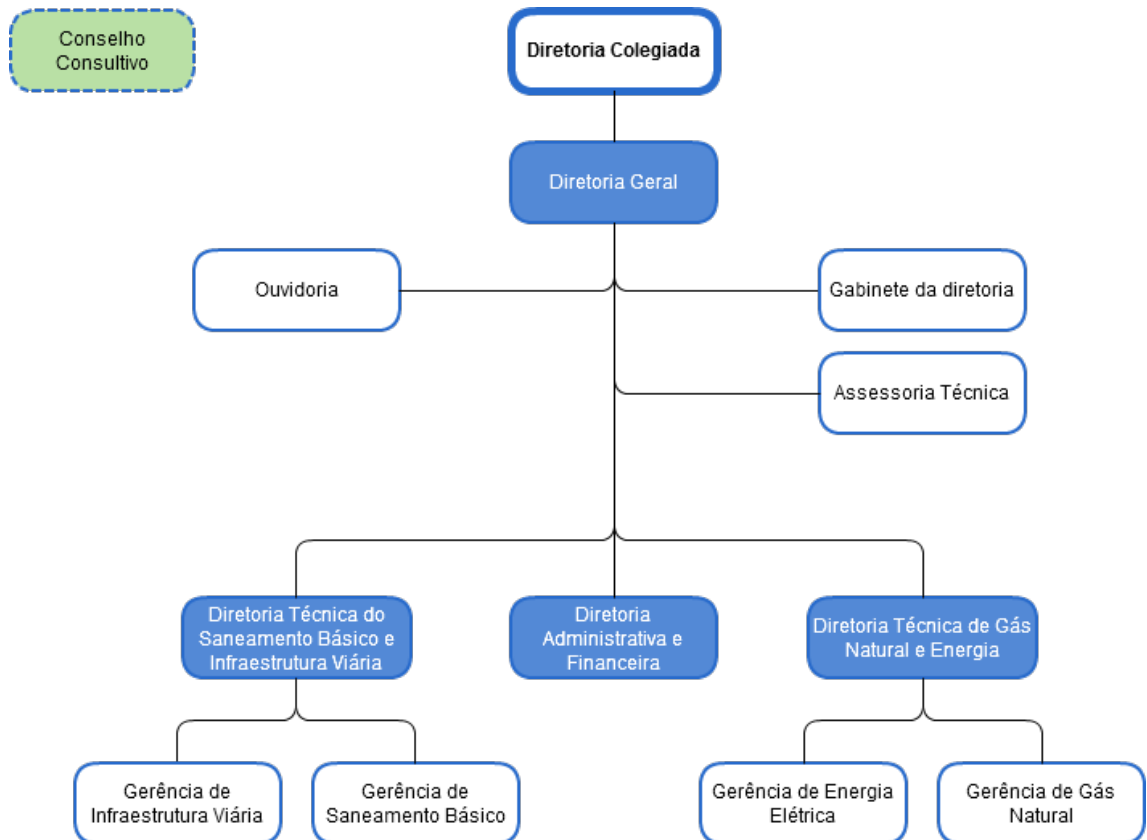


Figura 2: Organograma da ARSI-Extraído de www.arsp.es.gov.br em agosto de 2017

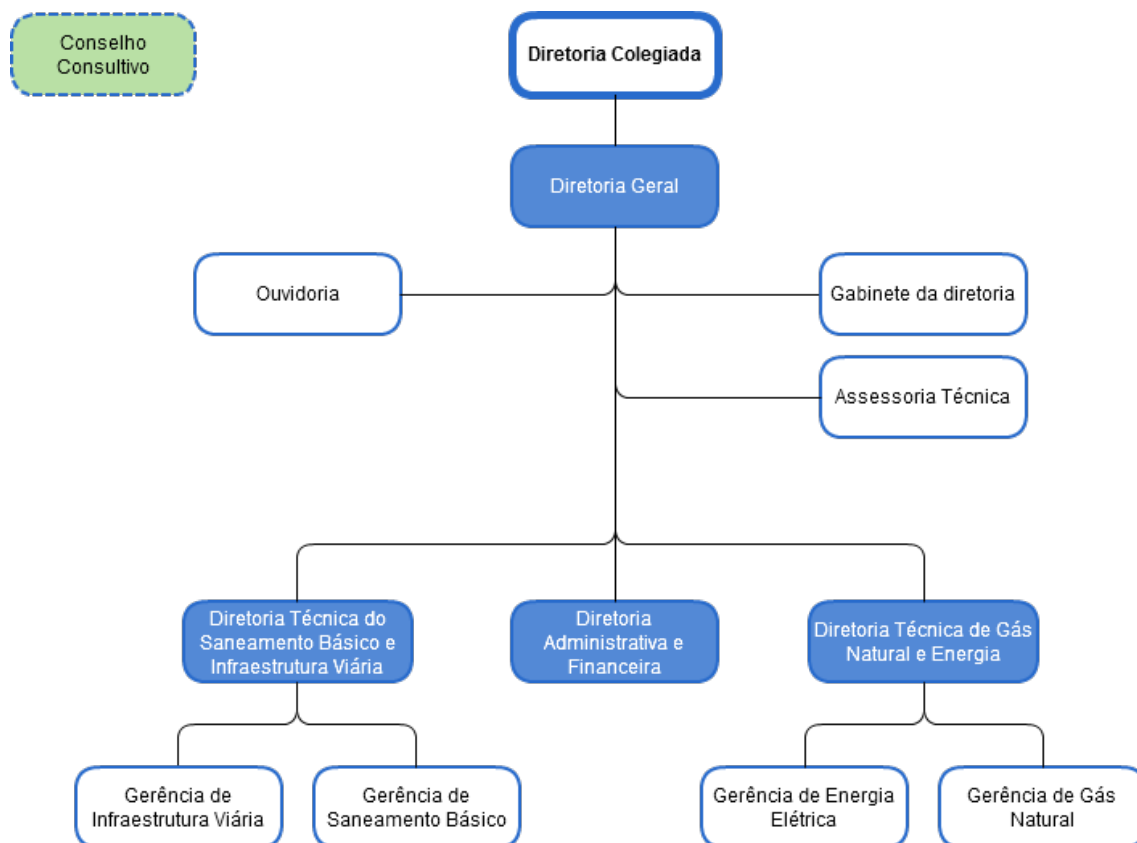


Figura 3: Organograma da ARSP- Extraído de www.arsp.es.gov.br em agosto de 2017

4 | HISTÓRICO DAS AGÊNCIAS:

4.1 A ASPE

A ASPE – Agência de Serviços Públicos de Energia do Estado do Espírito Santo foi criada em 2004 por meio da lei 7860/04, derivada de um projeto de lei de autoria do então governador Paulo Hartung.

Idealizada pelo então Secretário de Desenvolvimento Econômico, Julio Bueno, a ASPE surgiu para atender uma necessidade de maior controle e regulação da Concessão de Gás Natural, concedida à BR Distribuidora, uma estatal federal.

Espelhando-se em outras agências reguladoras, o projeto de lei da ASPE saiu do papel contando com a primorosa ajuda de Cristina Vellozo Santos, assessora do então secretário (atualmente é Subsecretária de Estado de Desenvolvimento. Na ARSP é membro titular do Conselho Consultivo). A estrutura legal foi criada, mantendo-se com a BR Distribuidora, em síntese, as mesmas condições de relacionamento que já mantinha com a ADERES (Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas e do Empreendedorismo, antiga Agência de Desenvolvimento em Rede do Espírito Santo).

Com a criação da ASPE Maria Paula de Souza Martins foi convidada para assumir a Diretoria Geral com a missão de tirar a ASPE do papel. Maria Paula foi Diretora Geral da Aspe de 2005 a 2011 e Diretora Geral da Arsi de julho de 2011 a março de

2012. Atualmente é Subsecretária de Parcerias Público Privadas do Estado do Rio de Janeiro.

Subsidiada pela SEDES - Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico em seu primeiro ano, que cedeu-lhe espaço e infraestrutura física, a ASPE desenvolveu seu Planejamento Orçamentário e contratou os primeiros servidores. Em entrevista concedida à autora deste trabalho, por telefone, em agosto de 2017, Paula Martins explicou que um dos pontos que favoreceram esse processo foi um forte posicionamento do Governador na época em custear a folha de pagamento de todos os órgãos. Desta forma, mesmo com recursos limitados, foi possível desenvolver o trabalho, com o apoio da SEDES para os demais recursos.

Por sugestão de Paula Martins a taxa de regulação e fiscalização passou a ser proporcional ao volume de gás consumido. Na época da alteração da lei, o valor absoluto de receita da ASPE não sofreu mudança substancial, mudança esta que só se deu com o aumento da distribuição de gás e do conseqüente consumo.

Com as despesas de pessoal custeadas pelo tesouro, e ocupando um espaço físico da SEDES foi possível então, partindo de um aumento do volume das taxas recebidas, criar um caixa que fosse suficiente para aquisição de sede própria, adquirindo em meação com a SUPPIN, um andar no edifício RS Trade Tower, na capital.

Paula Martins relatou como principal dificuldade em seus primeiros dias de trabalho a questão do CNPJ. Era preciso construir uma identidade jurídica para órgão para que qualquer outra coisa pudesse ser feita. Para esta tarefa, é necessário um contador, servidor este que o órgão não dispunha em seus quadros.

Também relatou como dificuldade a fixação de salários muito baixos para a ASPE o que dificultou muito a contratação de mão de obra principalmente aquelas das áreas específicas da regulação, porque não se encontrava no mercado especialistas prontos que se dispusessem a trabalhar por valores tão baixos. Desta forma, a alternativa encontrada foi literalmente “formar” o pessoal para as funções.

Outra dificuldade superada por Paula Martins foi a falta de conhecimento por parte da população em geral e dos demais órgãos, sobre o que era uma Agência Reguladora. Segundo ela foi gasto muito tempo de relacionamento institucional para que fossem compreendidos o papel e a importância da agência reguladora, mas principalmente, a independência que uma agência deve ter. Uma certa resistência da Concessionária também foi um vetor a ser superado neste prisma, já que a empresa não estava acostumada a ter qualquer fiscalização ou regulação.

Paula Martins conta que precisou superar a frustração dos empresários e do próprio governo no campo da energia elétrica. A ASPE foi criada como uma agência de energia, mas o serviço de energia elétrica para ser regulado pelo Estado dependia de delegação de competência do Governo Federal, e, segundo relatou, o anseio dos empresários do que fosse o objeto de regulação não era exatamente o que a ANEEL se sentia disposta a descentralizar para uma regulação estadual.

O Conselho Consultivo da ASPE era composto por 09 membros, com as

seguintes cadeiras representativas: O diretor Geral da ASPE, 01 (um) representante do PROCON Estadual, 01 (um) representante da sociedade civil, indicado pelo Conselho de Consumidores a que se refere o artigo 1º da Lei Federal nº 8.631, de 04.3.1993, 01 (um) representante das empresas prestadoras de serviços públicos de energia no Estado, 01 (um) representante dos trabalhadores das empresas prestadoras de serviços públicos de energia no Estado, 01 (um) representante da Federação de Sindicatos Patronais, 03 (três) membros de livre escolha do Governador do Estado, 01 (um) representante da sociedade científica ligado à área de energia elétrica e gás canalizado a ser indicado pelo Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura do Estado do Espírito Santo CREA-ES.

Os Conselheiros tinham mandato de 02 anos sendo permitida uma recondução.

A ouvidoria era um cargo comissionado simples de livre nomeação do Diretor Geral.

A ASPE tinha uma estrutura e um organograma bem enxutos. Além dos postos constantes do organograma (vide figura 1), contava ainda, na época da fusão, com servidores efetivos, no montante de 09, sendo 06 Especialistas em Regulação e Fiscalização e 03 Analistas de Suporte Técnico, além de colaboradores terceirizados e estagiários. Observe na figura 1 o organograma da ASPE.

4.2 A ARSI

A ASPE já contava com 4 anos de existência quando a lei de criação da ARSI foi publicada. Criada por meio da Lei Complementar 477/2008 a ARSI também foi um projeto de autoria do então governador Paulo Hartung.

Idealizada pelo então Secretário de Desenvolvimento Urbano Paulo Ruy Vallim Carnelli, atualmente Secretário de Estado de Transportes e Obras Públicas, contou com o apoio de seu então assessor à época, Aloísio da Cunha Ramaldes para a elaboração do projeto de lei. A ARSI nasceu da necessidade de criação de uma agência reguladora para o setor de saneamento face a exigência da Lei Federal 11.445/2007. Aloísio é atual Subsecretário de obras metropolitanas na Secretaria Estadual de Transportes e Obras Públicas. Foi diretor Técnico da Aspe e diretor Técnico da Arsi de março de 2009 a agosto de 2012. Atualmente é membro do Conselho Consultivo da ARSP.

Com ambiente regulatório mais consolidado no Brasil e no estado do Espírito Santo, foi possível conhecer um número maior de modelos nos quais se espelhar para criar a ARSI. Diferentemente da ASPE a ARSI estava vinculada à SEDURB - Secretaria Estadual de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano.

Oportunamente, foi inserido no escopo de atuação da ARSI a regulação e fiscalização dos serviços de infraestrutura com pedágio, no caso, contrato 01/98, com a Concessionária Rodosol, que já tinha previsão contratual para regulação por agência reguladora caso fosse instituída.

Por ter sido criada depois, percebem-se na lei de criação da ARSI algumas evoluções do ponto de vista legislativo, como por exemplo, o tipo de lei. A ARSI foi

criada por meio de Lei Complementar enquanto que a ASPE por meio de Lei Ordinária. Reputo que seja uma evolução, pois uma Lei Complementar necessita de quórum qualificado para sua modificação. A lei da ARSI previu também em seus quadros a figura do assessor jurídico e do assessor de comunicação, o que confere uma salutar independência à agência.

Com a folha de pagamento também custeada pelo tesouro, a ARSI contou com o trabalho de José Eduardo Pereira, na Diretoria Geral para capitanear o nascimento da nova agência. José Eduardo é atual diretor de Administração e Comercial da Cesan-Companhia Espiritosantense de Saneamento. Nomeado para a Diretoria Geral da ARSI em março de 2009, e na sequência os diretores técnico e administrativo, os três ocuparam um espaço físico no prédio da antiga Cohab para iniciar os trabalhos da ARSI.

Compulsando as primeiras atas de reunião daquela diretoria é possível identificar que a ARSI enfrentou o mesmo problema para criação de sua identidade jurídica: a questão do CNPJ e ausência de um contador em seus quadros.

Como foi criada posteriormente, a ARSI não enfrentou os mesmos problemas para atrair profissionais qualificados. Ainda que inexperientes na área de regulação todos os cargos de gerentes e de assessores foram ocupados por profissionais especialistas em suas áreas de atuação, já que os salários eram mais atrativos.

O ambiente institucional para recebimento da regulação já não era tão hostil uma vez que a ASPE já tinha, em certa medida, quebrado esta barreira, mas a ARSI era frequentemente confundida com a ASPE, em reuniões e cursos nos quais participavam os integrantes de seus quadros.

Mesmo sem sede própria realizou concurso público e foi dada posse aos primeiros servidores efetivos do órgão em 2011 o que consolidou os trabalhos da agência.

O Conselho Consultivo da ARSI contava com 09 membros, assim representados: O Diretor Geral da ARSI, que o presidirá, cabendo-lhe o voto de desempate, 1 (um) representante da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEDURB, 1 (um) representante da Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas – SETOP, 1 (um) representante do PROCON Estadual, designado pelo Governador, a partir de lista tríplice, 1 (um) representante dos municípios, indicado pela Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo – AMUNES, 1 (um) representante de um dos sindicatos que represente os trabalhadores de uma das atividades reguladas, 1 (um) representante da sociedade científica, a ser indicado pelo Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura do Estado do Espírito Santo - CREA-ES, 1 (um) membro de livre escolha do Governador do Estado, 1 (um) representante dos usuários indicado pela Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Estado do Espírito Santo - FAMOPES;

Os conselheiros possuíam mandato de 3 anos, sendo vedada sua recondução.

A ouvidoria da ARSI tinha seu representante indicado pelo governador do estado, dentre os nomes indicados pela diretoria colegiada, por meio de lista tríplice. Tinha

mandado fixo de 3 anos, sendo vedada a sua recondução. Aplicavam-se ao mesmo, os requisitos de investiduras, impedimentos, proibições e causas de extinção de mandatos previstos para os Diretores.

Com estrutura igualmente enxuta (vide figura 2), tinha em seus quadros 6 Especialistas em Regulação e Fiscalização e 08 Analistas de Suporte Técnico, sendo que destas últimas, 3 vagas nunca foram ocupadas, uma vez que não houveram aprovados em concurso público. Contava ainda com 06 colaboradores terceirizados e estagiários.

5 | A FUSÃO

Era segunda-feira 27/06/2016. Às 18:35 recebi uma mensagem de *WhatsApp* de uma colega de trabalho com a seguinte notícia veiculada pelo jornal eletrônico Gazeta Online: “*Espírito Santo anuncia cortes de comissionados e extinção de órgão públicos*”. Uma entrevista coletiva havia sido dada à imprensa e cerca de meia hora depois pude assistir trechos desta coletiva na edição do jornal local.

Entre os órgãos que iriam sofrer com as mudanças anunciadas estava a ARSI, meu local de trabalho. A justificativa do governo: Diminuir gastos. No dia 29/06/2016, apenas dois dias depois do anúncio o Projeto de Lei estava aprovado pela Assembleia Legislativa e no dia 01/07/2016 a lei de criação da ARSP estava publicada no Diário Oficial.

Assim como eu diversos servidores foram pegos de surpresa. Segundo pesquisa apenas 18% dos servidores souberam da fusão por outros colegas. 41% souberam por meio de seus diretores e um número bem parecido foi o de quem soube pela imprensa, que foram 35%. O restante, 6%, soube por outros meios.

Anúncio dado. Lei aprovada. O que fazer? Segundo a lei tínhamos 60 dias para colocar o novo órgão para funcionar.

5.1 A ARSP

Criada por meio da Lei 827/2016 a ARSP surge da fusão entre ASPE E ARSI. O § 1º do artigo 1º determina expressamente a fusão das agências. Entretanto, na análise da construção legal, e do organograma, percebe-se que a ASPE foi inserida na estrutura da ARSI, tendo sido por esta absorvida.

Quanto a esta absorção não cabe aqui nenhum juízo de valor. A absorção se deu evidentemente, pois a ARSI possuía uma lei de criação mais recente. Ressalto aqui o termo *recente*, sem adjetivar que fosse melhor ou pior, até porque acredito que esta análise não foi realizada quando da criação da lei.

Não pretendo adentrar ao mérito da decisão política pela escolha do modelo legal de instituição da nova agência. A justificativa política foi expressa e foi a redução de custos.

Já existiam estudos, dentre os quais inclusive compus uma comissão para elaboração de um deles, para que as agências fossem fundidas, cujo escopo era a questão de fortalecimento da atividade regulatória. Entretanto tais estudos não foram levados adiante pelo Governo da época. De um jeito ou de outro, indubitavelmente a ARSP já nasceu mais forte que suas antecessoras.

A nova agência já nasceu com sede própria e com corpo de servidores efetivos. Já nasceu num ambiente regulatório institucional mais maduro. Já nasceu com servidores especialistas em suas áreas e na área de regulação. Já nasceu com notoriedade, pois a repercussão da fusão fez das antes desconhecidas ASPE e ARSI virarem notícia em todo o serviço público estadual.

A lei de criação da ARSP é muito similar à lei da ARSI. Trago a destaque as principais alterações legislativas:

a) Possibilidade de Aplicação de Sanções - Ausente na lei de criação da ARSI, a inserção do § único do artigo 7º representou um grande ganho para as atividades fiscalizatórias e regulatórias da nova agência. Segue teor do dispositivo:

Art. 7, § único - No exercício de suas atribuições ou das que lhe forem delegadas, a ARSP poderá aplicar as sanções previstas nas Leis Federais nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nº 9.074, de 07 de julho de 1995, bem como na legislação específica relativa aos serviços públicos de energia, notadamente as constantes da Resolução ANEEL nº 63, de 12 de maio de 2004, e textos normativos que lhe sucederem.

Antes, entendia-se, com base nas lições de Eliana Calmon² que para que se pudesse aplicar sanções, era necessária uma autorização legislativa. Agora, entende-se que o *standard* mínimo foi instituído.

b) Assessoria Jurídica – Na antiga ASPE a assessoria jurídica era realizada pela Procuradoria Geral do Estado, com a determinação expressa na lei 7860/2004 de que um procurador deveria ser indicado para prestar o suporte jurídico necessário. Conforme destacado abaixo:

Art. 9º O Governador do Estado designará 01 (um) Procurador do Estado, integrante do Quadro de Servidores da Procuradoria Geral do Estado, para fornecer os suportes jurídico e legal necessários ao funcionamento e às deliberações da ASPE.

A ARSI já foi criada com Assessoria Jurídica própria. O que do ponto de vista da independência é defendido por Alexandre Santos Aragão¹ tendo sido identificado em seu trabalho como: *Representação judicial e consultoria judicial própria ou autônoma em relação ao executivo central*.

Na ARSP a questão a assessoria jurídica não foi similar a nenhum dos dois modelos. Trouxe regramento próprio, o qual destacamos:

Art. 32. A assessoria jurídica da ARSP será exercida pela Procuradoria Geral do Estado, a quem competirá a representação judicial e extrajudicial da autarquia.

Na pesquisa realizada com os servidores 24% avaliaram como parcialmente positiva, enquanto que para 47% foi uma alteração legislativa totalmente negativa.

Para 30% foi indiferente, destacando que para nenhum dos servidores ouvidos a alteração foi totalmente positiva.

A questão da Assessoria Jurídica das autarquias no caso do Espírito Santo é objeto de processo judicial sob o nº0006891-49.2012.8.08.0024. Como a questão encontra-se *sub judice*, acredito que não seja o momento oportuno para a defesa dessa atividade como um importante critério para a independência da nova agência.

c) O Conselho Consultivo – O conselho consultivo da ARSP possui apenas 6 membros. Sendo eles: o Diretor Geral da ARSP, que o presidirá, cabendo-lhe o voto de desempate, um representante da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEDURB, um representante da Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas – SETOP, um representante da Secretaria de Estado de Desenvolvimento – SEDES, um representante de um dos sindicatos que represente os trabalhadores de uma das atividades reguladas, um representante dos usuários indicado pela Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Estado do Espírito Santo - FAMOPES.

Aqui registro minha avaliação pessoal. Entendo que o Conselho da nova agência teve duas grandes perdas: A cadeira relativa ao representante do Procon e da sociedade científica, representada pelo CREA. Reputo que tais entidades tinham contribuições sempre muito ricas ao trabalho de ambas as agências, o que certamente, empobrece o caráter das contribuições.

O mandato dos conselheiros segue como na ARSI: 3 anos, vedada a recondução.

d) Ouvidoria – Para a ouvidoria manteve-se o mesmo padrão legal instituído para ARSI: mandato de 3 anos, vedada a recondução, escolha do Governador do Estado, por meio de lista tríplice, aplicando-se ao candidato, os mesmos requisitos dos diretores.

e) Aspectos Gerais - Quanto às mudanças no organograma da ARSP, (vide figura 3) relativamente às agências antigas, por meio de pesquisa 40% dos servidores manifestaram que foi indiferente, enquanto que 30% afirmaram que o novo organograma não se mostrou mais eficiente. Para os que disseram sim, 12% afirmaram que foi parcialmente mais eficiente, enquanto que 18% totalmente eficiente. Na verdade, como se observa, não houve grandes alterações. Fato de importante relevância que destaco é que a Diretoria Colegiada, órgão máximo de decisão da ARSP, está hierarquicamente devidamente colocada. Era ausente na ASPE e vinha em nível hierárquico equivalente ao Diretor Geral na ARSI.

Entretanto um número ímpar de diretores seria mais interessante do ponto de vista da força decisória da Diretoria Colegiada. Observa-se que na estrutura da antiga ARSI o Poder de cada diretoria era muito mais equilibrado. O diretor técnico e o diretor administrativo tinham sob sua condução duas gerências cada um. Na atual configuração a diretoria administrativa não possui nenhuma gerência o que, de certa forma esvazia seu poder na estrutura Colegiada. As atividades administrativas são obviamente atividades-meio, mas não são menos importantes, uma vez que essenciais,

mas o desequilíbrio de forças certamente fragiliza um colegiado.

Na estrutura da antiga ARSI, observa-se que a diretoria administrativa conduzia a gerencia de estudos econômicos e tarifários. Tarifas não é apenas o meio de se obter recursos para a manutenção do órgão. É com elas que se regula um setor, e, inclusive pode trazer mecanismos de entregas mais eficientes aos usuários.

5.2 O processo de fusão

O primeiro passo foi relacionar tudo o que seria necessário fazer. A equipe foi reunida e dentro de cada setor foram relacionadas as providências que deveriam ser tomadas. Um ponto que foi identificado de imediato foi que as atividades finalísticas de regulação e fiscalização não seriam atingidas durante o processo de mudança. Os servidores destes setores, de ambas as agências, deveriam manter seu cronograma de trabalho sem quaisquer alterações.

Os setores administrativos e de TI e as assessorias de comunicação e jurídica foram os mais impactados e foram os que tiveram que desempenhar um papel fundamental para a consolidação da fusão.

Foi desenvolvido um modelo de 4W1H para a execução das tarefas, a eleição das prioridades e a distribuição de responsabilidades. Este documento era alimentado semanalmente por esta autora e enviado aos quatro novos diretores. Foi uma importante ferramenta para que a fusão pudesse se consolidar dentro do prazo estabelecido.

Questão já enfrentada pela ASPE e pela ARSI da qual também não escapou a nova agência foi a criação da identidade jurídica do novo órgão e o CNPJ. Esse problema seria facilmente resolvido se na lei de criação um órgão tivesse sido absorvido pelo outro, com mudança de razão social talvez, mas sem mudança de número.

Com a exigência de criação de um novo CNPJ criou-se um entrave. Nenhum sistema poderia ser criado com antecedência a fim de agilizar a migração no momento oportuno. Atualmente toda a administração pública capixaba trabalha por meio de sistemas: SIGEFES para o financeiro e orçamentário; SIGA para compras, contratos, licitações, almoxarifado e patrimônio; SIARHES para o registro de pessoal e folha de pagamento, etc.

Quem assinaria pelo novo CNPJ se não havia diretoria nomeada? Foi outro problema a ser resolvido. Porque o mesmo diretor geral não poderia ser nomeado em dois órgãos diferentes. Mas como nomear um diretor para um órgão que não existe juridicamente? A solução encontrada foi então nomear um diretor para responder de imediato pelas obrigações necessárias à transição.

Até a publicação desta nomeação transcorreu um mês. Faltavam agora 30 dias para todas as demais providências necessárias. A nomeação do diretor geral foi sobremaneira importante porque muitas definições partiram-se desta. Antes tínhamos dois navios afundando levando consigo seus capitães a quem competia não abandonar seus navios. Agora a nova ARSP já tinha um Capitão e pôde resgatar os sobreviventes.

A partir daí foi possível definir a sede: optou-se pelas instalações da ARSI por serem maiores e poderem acomodar a todos os servidores de forma mais confortável, foi possível definir os contratos que seriam mantidos e os que seriam rescindidos, foi definida a nova marca, definiram-se as novas nomeações, conduziram-se as licitações em andamento, entre tantas outras coisas.

Vale lembrar que enquanto tudo isso ocorria o processo de planejamento orçamentário anual, que sempre é feito em julho e agosto continuou sendo elaborado. Imagine fazer orçamento para um órgão que ainda não existe?

Quanto aos contratos não bastava um termo de apostilamento com a nova razão social. Financeiramente falando foi necessário realizar os cancelamentos de empenhos em todos os contratos para que fosse possível liberar o orçamento (que afinal era o mesmo) para ser transferido para o novo órgão, que ainda não existia.

Pode-se dizer, sem qualquer sombra de dúvida que foi um trabalho para Hércules. E um trabalho que precisava funcionar como uma orquestra sinfônica: Cada órgão fazendo sua parte no momento certo: Receita Federal, Secretaria de Fazenda, Secretaria de Planejamento, o Instituto de Tecnologia, a Secretaria de Gestão. No apagar das luzes, quando os plugues fossem retirados das tomadas, os novos interruptores deveriam estar prontos para serem acesos e toda a máquina teria que funcionar com certa normalidade.

Mas ainda suscitavam questões: O que fazer com o arcabouço legal das duas agências? Dois regimentos internos e uma centena de resoluções? Quanto ao regimento interno decidiu-se por criar um novo. As resoluções foram avaliadas para dirimir possíveis conflitos existentes, mas em geral foram mantidas na nova agência.

5.3 A consolidação da fusão

Recentemente completou um ano que ocorreu a publicação da lei que determinou a fusão das agências. Cumpre-nos registrar como está o atual quadro na nova agência.

Além das efetivas percepções foi realizada uma pesquisa entre os servidores do órgão. A pesquisa foi realizada entre os dias 07 e 20/08/17 e buscou identificar alguns aspectos da consolidação da fusão. Cerca de 40% dos 45 colaboradores da ARSP responderam à pesquisa.

Inegavelmente que houve redução de custos. Aproximadamente quinze mil reais por mês em contratos de serviços contínuos e vinte e cinco mil reais com a extinção de dez cargos.

Na pesquisa realizada com o atual corpo de funcionários da ARSP para avaliarmos como a fusão tem sido sentida, 70% das respostas dadas foram de servidores oriundos da ARSI, 24% de servidores oriundos da ASPE e 6% de novos colaboradores.

Alguns dos dados obtidos já foram demonstrados ao longo do trabalho, outros estão compilados em seguida.

71% dos servidores que responderam à pesquisa se sentem totalmente integrados no novo órgão o que indica um índice de sucesso muito alto. Entretanto,

se considerarmos que a pesquisa foi respondida majoritariamente por servidores da antiga ARSI não se pode afirmar que os servidores da antiga ASPE também se sintam assim.

A absorção da ASPE pela ARSI pode ser a real causadora desta sensação. Os servidores da antiga ASPE foram os que sofreram as maiores mudanças. Não foram apenas as suas mesas de trabalho que mudaram de lugar. O espaço físico é outro. Dos três diretores que conduziam a ASPE apenas um deles permanece. Alguns tiveram colegas de trabalho do convívio diário exonerados por extinção dos cargos em função da fusão.

70% dos entrevistados se sentem adaptados a nova estrutura física, mas entendem que a estrutura precisa de melhorias. 12% não se adaptaram e 18% estão totalmente adaptados. É preciso considerar que alguns espaços não sofreram qualquer tipo de intervenção, e seus servidores não sofreram nenhum impacto com a mudança. Já outros, apesar de não terem sofrido intervenções podem estar recebendo influência do novo local em decorrência da interação de suas atividades diárias com outros setores.

Um fato que chama a atenção na pesquisa é que 30% dos servidores ainda executam atividades exclusivamente ligadas ao antigo órgão. 17% ligados à antiga ASPE e 13% à antiga ARSI. Ressalte-se que na data da pesquisa as prestações de contas oficiais dos antigos órgãos já haviam sido entregues aos órgãos de controle.

Antes da fusão ambas as agências já tinham marca consolidada. Apesar disso não eram muito conhecidas de outros órgãos. Como a notícia de fusão das agências foi amplamente divulgada pela imprensa, uma vez que fez parte de um projeto de economia de gastos públicos, que fundiu e/ou extinguiu outros órgãos, isso trouxe um maior conhecimento da nova agência para os demais servidores do estado.

Entretanto na percepção de 24% dos servidores a atual agência é desconhecida. Para outros 24% é tão desconhecida quanto a anterior e para 35% é mais conhecida que a anterior, por fim para 17% é tão conhecida quanto a anterior.

A criação da nova marca foi um fator que poderia ter sido utilizado para unir e integrar todos os servidores, além de produzir um espírito de pertencimento à nova agência. A nova marca é amplamente divulgada em documentos oficiais, no site, nas placas de sinalização nas rodovias. Também foi feita uma campanha publicitária para fortalecer e divulgar o nome da agência o que foi muito positivo. Transitou pelo rádio e pela TV.

Na percepção dos servidores ouvidos na pesquisa sobre a possibilidade de a fusão ter gerado ganho na qualidade da prestação dos serviços realizados pela agência, para 12% dos servidores não houve ganho, para 29% o ganho foi muito elevado, enquanto que para 59% não é possível identificar se houve ganho.

Tal resposta deve ser analisada dentro de um contexto. Acredito que os servidores avaliam que ainda seja cedo para que os usuários tenham essa percepção, pois questionados sobre se a fusão acarretou um fortalecimento das atividades regulatórias a grande maioria, ou 59% foram incisivos e responderam sim, contra apenas 18% que

responderam negativamente. Para 23% não é possível identificar.

6 | CONCLUSÕES

Com a crise econômica que atinge os governos estaduais, fundir órgãos com atribuições e competências similares demonstrou ser uma alternativa que trouxe ganho de economia à medida que os custos administrativos puderem ser reduzidos sem que a prestação de serviços à sociedade perca qualidade.

A análise do processo de fusão das agências reguladoras do estado do Espírito Santo é um importante instrumento de consulta que se coloca à disposição do universo da gestão pública e regulatória e para aqueles que buscam conhecer os caminhos que já foram percorridos evitando os problemas, tanto os construídos pelo modelo legal adotado, como os entraves fáticos superados no decurso do processo.

Como pudemos verificar da presente narrativa os entraves ocasionados em função do CNPJ foram enfrentados por todos os três gestores. É por isso que construir história é importante. Como diz um velho brocado muito utilizado no serviço público: *Quem copia por último, copia melhor!* Antes de ser propor alterações é preciso verificar o que já foi feito, conversar com quem já fez para evitar utilização desnecessária de recursos, inclusive humanos.

A fusão era desejada, necessária e iria acontecer de qualquer forma. Muitos gestores avaliavam que o nosso estado era muito pequeno para comportar duas agências estaduais, razão pela qual esta autora, juntamente com Kátia Côco e Odylea Tassis realizamos um estudo em 2015 sobre a fusão das agências, a pedido do governo, que como já dito, não foi levado adiante.

O cerne da proposta foi o fortalecimento da atividade regulatória. Partindo do pressuposto de que uma agência maior e com mais recursos poderia defender sua independência, principalmente técnica de forma mais abrangente. Ambas agências já possuíam orçamento próprio e servidores capacitados no ambiente regulatório.

Incluiu-se naquele estudo a atividade de regulação e fiscalização do transporte intermunicipal, por entender que a nova agência reguladora deveria concentrar a regulação e a fiscalização do maior número possível de serviços públicos passíveis de regulação, o que certamente pode ser absorvido pela ARSP.

Sabemos que a política é mutável. A autorregulação não é eficiente. Desta forma a longa vida das agências reguladoras está garantida. E agências fortes e independentes são essenciais para uma regulação que traga qualidade de vida para os usuários de serviços públicos e seu fortalecimento é sempre um fator de qualidade para os cidadãos.

Vitória (ES) 25 de agosto de 2017.

REFERÊNCIAS

¹ARAGÃO. Alexandre Santos. Requisitos jurídico-institucionais à configuração de uma entidade como agência reguladora independente. Parecer à ABAR. Rio de Janeiro, 2010.

²CALMON. Eliana. Restrições regulatórias e devido processo legal. VI Fórum brasileiro sobre as agências reguladoras. Brasília, 2010.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-7247-200-5

