

**Professor Doutor Diogo Leite de Campos**

ERSE- Entidade Reguladora  
dos Serviços Energéticos

18 de Julho 2008

CCB

Audição Pública – Revisão dos Regulamentos de Relações Comerciais  
e Tarifário do Sector Eléctrico

Senhor Presidente do Conselho de Administração da ERSE,  
Senhores administradores,  
Senhor Presidente da mesa,  
Caros Colegas,  
Senhoras e senhores,

É com muita honra que estou aqui hoje convosco.

A razão deste nosso encontro, já sublinhado pelo Senhor Presidente, é a de estarmos numa audição pública subsequente a um procedimento de consulta pública. Vamos, pois, centrar a nossa atenção sobre o que significa a consulta pública no Estado-de-Direito e nos quadros jurídicos por que se orienta a ERSE.

Encontramo-nos aqui por duas razões: primeira, porque os estatutos da ERSE o mandam e o fazem de acordo com os melhores princípios, as melhores regras, a melhor essência do Estado-de-Direito-democrático-dos-cidadãos: a consulta pública e a audição pública fazem parte do cerne da democracia contemporânea que se quer uma democracia participada pelos cidadãos.

O Poder no Estado contemporâneo não é dirigido contra os cidadãos, não está acima dos cidadãos, ou se situa em face destes, mas é um poder assumido pelos cidadãos. Este é o “nome” da democracia, hoje.

Depois, e é o segundo aspecto, o Conselho de Administração da ERSE quis, e quis muito bem, assumir até às últimas consequências esta ideia democrática participativa que se encontra nos estatutos da ERSE em consequência da Constituição da República.

Desenvolvamos esta ideia.

Vou oferecer à vossa consideração dois pontos de vista sobre o que é o Estado. O ponto de vista de um rei francês do fim do século dezassete quando tomou conta do poder: *L'Etat c'est Moi* (O Estado sou Eu). Portanto, era a sua vontade, a sua vontade autocrática que se afirmava superior a todos os seus súbditos, constituindo uma relação de soberano/sujeito.

Soberano que se justificava por ter ciência certa: nas leis dos reis do despotismo iluminado vinha afirmado que o rei tinha ciência certa e poder absoluto.

O rei podia ter poder absoluto porque tinha ciência certa.

Contraponho a esta concepção do poder e do Estado, outra, recente, de um Presidente da República Portuguesa que disse “não se queixem do Estado, o Estado somos nós”. Esta é a concepção actual do **Estado-de-Direito democrático-dos-cidadãos**. Porque precisamos de acrescentar à ideia de Estado-de-Direito-democrático, a referência “dos-cidadãos”? Pelo seguinte: para ultrapassar o que resta da concepção autoritária do Estado.

Os parlamentos foram a instituição que veio suceder ao rei absoluto, à ciência certa e ao poder absoluto dos reis do despotismo iluminado. Os parlamentos recebem o poder do povo que é o novo detentor da ciência certa e poder absoluto. Assim, tinham poder absoluto porque o povo tinha poder absoluto, e tinham ciência certa porque o povo nunca se engana nas decisões que lhe dizem respeito.

Era a ideia dos iluministas do século dezoito, Montesquieu, Rousseau, Diderot, Voltaire, etc.: o povo nunca se engana, e como o povo se auto governa através do parlamento, este é o novo “déspota” iluminado.

Esta concepção de Estado-de-Direito democrático parecia à primeira vista assegurar todas as necessidades da governança. O povo actuava através dos parlamentos que seriam o seu porta-voz privilegiado; nunca haveria discordância entre a vontade do povo e a vontade do parlamento. O parlamento reflectia integralmente a vontade do povo; portanto, as leis do parlamento eram justas, através deste auto-governo.

Contudo, veio-se ao longo dos séculos dezanove e vinte descobrindo que os canais de comunicação entre a vontade do povo e do parlamento são incertos e inseguros, porque o parlamento não exprime necessariamente a vontade do povo.

Os parlamentos muito naturalmente exprimem a sua própria vontade, a vontade das pessoas que lá estão, com as suas deformações, os seus prejuízos, os seus interesses, vontade naturalmente bem intencionada, naturalmente dirigida ao bem do povo, mas também naturalmente inadaptada ao bem do povo e às suas necessidades.

Ora bem, houve diversas respostas a estas dificuldades no século vinte, como sabemos. Uma delas foi regressar ao “despotismo iluminado”: havia pessoas que, por certo cariz pessoal, consubstanciavam a vontade do povo determinada pelas leis da raça ou pelas leis da física social que se impunham à sociedade.

Portanto, ser-se livre era obedecer a essa vontade, ou a essas leis da física social, essas leis da matéria.

Sabemos as catástrofes a que isto conduziu.

De maneira que, nos últimos cinquenta anos, tem-se tentado resolver o velho problema de saber como é que o povo exprime a sua vontade ao parlamento, e aos outros órgãos do Estado, sem pôr em causa a estrutura dos órgãos deste. Tentando trazer a vontade do povo para o centro do debate político, para o centro da decisão: é aqui que nasce a ideia do “Estado de direito democrático dos cidadãos”. O Estado-de-Direito, para ser democrático, não basta que o povo de vez em quando eleja os seus representantes; mas é preciso que o povo constantemente, no dia a dia, imponha aos seus representantes a sua vontade, e que estes expressem a vontade dos seus representados.

Ou seja: sem se caminhar para uma democracia directa, caminhou-se para uma democracia participada: é este hoje o sentido actual da cidadania.

Nesta ordem de ideias, a Constituição da Republica portuguesa afirma no seu artigo 48 que o Estado é feito da participação dos cidadãos.

O poder somos nós, o Estado somos nós.

É aqui, no centro da democracia contemporânea, que encontramos a criação das entidades reguladoras como entidades autónomas, independentes daquela “velha” ideia de Estado soberano hierarquizado e disciplinado, que já vem do tempo dos imperadores romanos, e que depois foi recuperada no renascimento, como um conjunto hierarquizado de funcionários obedientes.

Portanto, as entidades reguladoras, e cada vez mais os institutos públicos, são afastados desta centralidade e desta hierarquia. São independentes para poderem estar mais próximos da vontade do povo, para poderem estar mais atentos às necessidades do povo, para não estarem submersos em interesses difusos, em lóbis. São independentes administrativamente, financeiramente e politicamente.

O poder político só por engano, engano que seria trágico, é que pode ousar dar ordens, fazer críticas, mesmo fazer elogios a estas entidades independentes.

Não está acima delas: há um controlo democrático e jurisdicional sobre elas mas não o controlo político. São entidades autónomas e independentes para serem mais próximas dos governados.

Segundo ponto: convém que, nesta medida, sejam particularmente atentas à vontade dos sectores que regulam, auscultando-a constantemente. posso apresentar como paradigma como modelo a seguir, dois artigos que me parecem fundamentais dos estatutos da ERSE. Um deles que é o seguinte: antes da aprovação ou de alteração de qualquer regulamento cuja emissão seja de sua competência e sem prejuízo da consulta o conselho consultivo e ao conselho tarifário, em razão das matérias de competência de cada um destes conselhos, a ERSE deve comunicar o processo às entidades concessionárias ou licenciadas, aos comercializadores de último recurso e às associações de consumidores de interesse genérico, facultando-lhes o acesso aos textos respectivos e disponibilizando-os no seu Web site. É fixado um prazo de trinta dias contínuos durante o qual os interessados podem emitir os seus comentários e apresentar sugestões.

As entidades previstas podem ter acesso às sugestões que tenham sido apresentadas, nos termos do referido artigo.

Portanto, ultrapassámos através deste artigo a ideia de que há um poder que não ouve ninguém, decide por si próprio e impõe as suas decisões aos destinatários; ultrapassámos a ideia de uma entidade de ciência certa e poder absoluto. Estamos, pelo contrário, perante uma entidade que delibera, que toma decisões, depois de ouvir os destinatários. Não está a renunciar às suas competências funcionais: o que sucede é a sua vontade ser formada também pela vontade dos destinatários. Nesta medida o “outro” é elemento constitutivo do eu. A vontade do outro funde-se com a minha vontade no sentido de formar uma terceira vontade tão próxima quanto possível da melhor parte da vontade

do destinatário e do autor da norma. Isto é democracia participada, Estado-dos-cidadãos.

Não se fica por aqui.

O Estado de direito quer-se um **Estado dos direitos**; ou seja: na base do Estado direito contemporâneo estão os direitos da pessoa humana. Estes são a base, o elemento constitutivo de qualquer ordem jurídica e do próprio Estado; nada pode ser contra eles tudo tem de partir deles. É esta a concepção que domina as nossas mentalidades, os nossos Estados e as nossas ordens jurídicas, pelo menos desde o tempo da Revolução Francesa. Seja qual for a ideia dos direitos da personalidade que tenhamos.

Na medida em que o Estado deve estar ao serviço dos direitos das pessoas, nos estatutos da ERSE indica-se que são atribuições da ERSE proteger os direitos e os interesses dos consumidores e em particular dos consumidores mais vulneráveis em relação a preços e serviços e qualidade de serviço, promovendo a sua informação esclarecimento e formação.

Se faltasse alguma coisa para fechar o ciclo da cidadania encontrávamos aqui como função da ERSE proteger os direitos dos cidadãos, dos consumidores.

Justificação que é base e motor da actividade do Estado.

Assim, repito o que tinha afirmado no começo, que me sinto muito honrado em participar nesta sessão de uma entidade que se move efectivamente nestes quadros jurídicos. Há uns quinze anos para cá que me dedico a estudar os reguladores, os quadros jurídicos da regulação, o que significa ser regulador no Estado de direito de democrático, e devo dizer que a ERSE, não só pelos seus quadros jurídicos como também pelas suas boas práticas, é um modelo, um paradigma não só a nível nacional como também a nível europeu, muitas vezes referenciado como bom exemplo.

Mas passemos, muito embora rapidamente, às suas práticas.

Para poder ter boas práticas uma entidade como a ERSE precisa de ter primeiro um bom quadro jurídico funcional, depois precisa de ser independente, finalmente precisa de ter vontade.

A vontade no Estado direito democrático deve articular-se, e estou a falar do caso específico da ERSE, com as normas políticas, as normas legais, as leis a que deve obediência, os interesses dos consumidores ou das entidades reguladas a que deve obediência igual. Em certa medida, os direitos dos consumidores impõem-se mais, porque são estes que justificam e fundamentam a lei. Assim, se uma lei não for justa, ou não observar os direitos dos consumidores, é lei mas não é Direito, passa a ser só força, e à força não devemos obediência.

É preciso que a ERSE seja independente para poder estabelecer o diálogo entre a vontade geral e os interesses do sector.

Tenho reparado que a ERSE sempre se regulou por estes valores. Hoje é difícil emitir uma lei da Assembleia da Republica ou um decreto-lei do Governo sem se dizer que se ouviram as entidades interessadas. A referência à audição dos interessados é normalmente vazia de conteúdo. As opiniões emitidas foram descuradas. Daí que resulta uma insuficiência democrática e uma destruição do próprio sentido da cidadania.

Era bom que, em todos os procedimentos de audição dos interessados, houvesse a transparência a clareza, a profundidade e a publicidade que há aqui na ERSE.

Depois isto leva a erros. Vou permitir-me a uma pequena historia, aquela do escuteiro que ajudou a velhinha a atravessar a rua. Do outro lado, explicou que ela não queria, mas ele a tinha obrigado para bem dela.



Algumas vezes, por não serem ouvidos os destinatários, os consumidores, os contribuintes, os cidadãos, o Estado está a ajudá-los contra vontade deles.

O direito dos consumidores tem razão de existir, mas só na medida dos interesses dos consumidores e não na medida dos interesses do Estado, de grupos de pressão, ou de lóbis que usam o nome dos consumidores em benefício próprio.

Temos diversos exemplos disso em Portugal, no Brasil, em França e noutros países. Um dos exemplos mais recentes nesta matéria - compreendam a minha ousadia: estou a usar o meu direito de cidadania e a minha liberdade intelectual de professor de uma escola que é livre à setecentos anos - é a lei sobre serviços essenciais, em que vi introduzir um certo numero de medidas que se fossem levadas à letra - e a lei nunca se lê, a lei interpreta-se - determinariam a prejuízos claros, quantificáveis, para os consumidores nomeadamente quanto à periodicidade da facturação.

A ERSE usando o seu dever funcional de defender os direitos essenciais das pessoas, nomeadamente dos consumidores, e depois de ouvir as instâncias interessadas, nomeadamente os seus conselhos tarifário, consultivo, etc. tomou decisões através de regulamento que me parecem, como consumidor e como jurista, muito mais adequadas aos interesses dos consumidores e à própria intenção da lei, do que o texto da lei de serviço essenciais.

Portanto, a ERSE não só tem um bom quadro institucional como tem também boas práticas. Dentro destas boas práticas estamos a discutir há um mês, a proposta de revisão dos regulamentos do sector eléctrico. Na esteira do que foi dito pelo senhor presidente do conselho de administração, ouvir os contribuintes, ouvir os cidadãos, os interessados, não significa apresentar-lhes uma proposta cuja decisão já foi tomada; não significa necessariamente apresentar-lhes propostas que correspondam ao sentimento profundo da

entidade que as apresenta; não significa necessariamente apresentar propostas que têm a sua origem na ERSE: significa colocar um conjunto de problemas ao debate público, problemas interessantes, com actualidade, mas cuja solução derivará precisamente desse processo de consulta pública. Porque se fosse apresentada uma proposta inamovível logo desde o começo, que representasse a vontade já formada da entidade que vai tomar a decisão ,não havia consulta pública, havia informação prévia, o que é totalmente diferente. Nesta ordem de ideias, apreciei como interessado pelas práticas e como consumidor, a abertura com que a ERSE apresentou um conjunto de propostas em que senti, como julgo que todos sentimos, unicamente a vontade de promover um debate junto de todos os interessados, do qual resultasse aquela integração, de que eu lhes falei no começo, da vontade dos destinatários, com a vontade da ERSE, no sentido de se concluir com uma decisão de acordo com o interesse público.