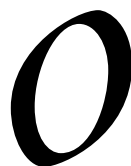


Jacqueline Low-Beer

Orientadora:  
Profa. Dra. Sueli Ramos Schiffer



S SERVIÇOS PÚBLICOS  
*URBANOS e A REGULAÇÃO:*  
NOVO ENFOQUE EM  
POLÍTICAS PÚBLICAS

034

pós-

RESUMO

Nas últimas décadas, o Brasil vem assistindo a profundas mudanças, tanto no que se refere à gestão econômica como no perfil da atuação do Estado e as responsabilidades do setor público. A discussão de novos modelos não se limita às formas de gestão dos serviços públicos urbanos, mas inclui a necessidade de “inventar” novas maneiras de gerir o urbano de modo geral, estendendo as responsabilidades a outros atores e recorrendo a novas soluções técnicas, sobretudo institucionais. Neste novo quadro, a criação de condições propícias a um ambiente de eficiência e produtividade nos setores de infra-estrutura repousa sobre o estabelecimento de um novo marco regulatório que trate de questões essenciais como: (1) a gestão da prestação dos serviços; (2) a defesa do interesse público; e (3) o papel indutor da regulação dos serviços públicos no desenvolvimento urbano.

ABSTRACT

In the last decades Brazil has been through some deep changes, which affected both economic and political structures, the latter including the responsibilities of the public sector. The discussion of new models should not be restricted to the mere management of urban public services, but must also include the need to come up with new ways of managing urban policies in general. Other participants in this process should also be given responsibilities and new technical solutions should be found, particularly involving existing institutions. Within this new scenario, areas dealing with infrastructure should be subject to criteria of efficiency and productivity, brought by new regulations that deal with key issues, such as (1) the management of public service rendering; (2) the safeguarding of the public interest; and (3) the role public services play in promoting urban development.

(1) Este artigo constitui uma síntese parcial da tese de doutorado *O novo paradigma das políticas urbanas: A regulação dos serviços públicos – Limites e alcances*, apresentada à FAUUSP em outubro de 2000.

O artigo<sup>1</sup> em pauta tem a intenção de contribuir para o debate atual, trazendo alguns elementos de análise e interpretação sobre a questão serviços públicos e gestão urbana como um exercício essencial para subsidiar as discussões sobre os requisitos necessários para a formulação de políticas e a implementação de ações setoriais que se pretendam sustentáveis.

A discussão sobre os serviços públicos urbanos não é um fato recente. De fato, sempre foi objeto de estudos e pauta do noticiário, tanto do ponto de vista da oferta dos serviços como ao focalizar seu papel como alavanca econômica, em particular aqueles vinculados à infra-estrutura, como transportes, saneamento, energia e, mais recentemente, com importância redobrada, o setor de telecomunicações.

Entretanto, desde meados dos anos 80, tanto no plano internacional como no âmbito nacional, à discussão anterior, veio somar-se um novo enfoque: o da prestação dos serviços em face das (novas) formas de gestão para sua provisão e consumo. Esse novo recorte analítico acompanhou as profundas mudanças – tanto na gestão econômica como no perfil de atuação do Estado – que vem caracterizando as políticas públicas nessa era de ajuste estrutural e globalização econômica.

Acompanhando as mudanças no perfil de atuação do Estado, também se verificam profundas alterações na atuação do setor público e na definição de suas responsabilidades. A discussão sobre a adoção de novos modelos não se limita às formas de gestão dos setores de infra-estrutura. Hoje se impõe a necessidade de inventar maneiras de gerir o urbano de modo geral, incluindo os níveis local e microlocal, tornando-se necessário estender as responsabilidades das tarefas de gestão e de implementação a outros atores, recorrendo a soluções técnicas inovadoras e arranjos institucionais não-convencionais.

Os segmentos de infra-estrutura têm estado no centro desse processo de mudanças, que não é apenas o resultado de crises financeiras do setor público ou de sua menor eficiência na prestação de serviços. É também o reflexo de mudanças no contexto financeiro internacional e na dinâmica de concorrência e expansão dos setores incumbidos da provisão dos serviços de infra-estrutura. Novas formas de atuação, novos instrumentos financeiros e tecnologias compõem um quadro relativamente distinto para a trajetória desses segmentos ao longo dos próximos anos. E, no caso brasileiro, o setor de serviços e as áreas de infra-estrutura, certamente, representam um eixo importante na definição de um novo modelo de desenvolvimento.

É unanimidade, entre técnicos e estudiosos da questão urbana, que os setores de infra-estrutura (transportes, energia, telecomunicações, saneamento, entre outros) constituem vetores de indução do desenvolvimento urbano e, por extensão, é possível concluir que quaisquer alterações nas formas de gestão das políticas setoriais (por exemplo, a privatização) afetam diretamente a política urbana e seus instrumentos.

O amplo processo de reforma do Estado abrange os três níveis de governo: federal, estadual e municipal, e parte importante das transformações apontam para mudanças nas formas de prestação dos serviços de utilidade pública, com tendência cada vez mais nítida de descentralização e delegação a terceiros, sobretudo privados. No Brasil as iniciativas de privatização dos serviços públicos, especialmente nas áreas de energia elétrica, telecomunicações e saneamento, estão no centro das atenções. Debates e polêmicas marcam o momento atual.

Nesse novo quadro, a criação de condições propícias a um ambiente de eficiência e produtividade nos serviços públicos repousa sobre o estabelecimento de um novo marco regulatório que trate de questões essenciais como: (1) a gestão da prestação de serviços; (2) a defesa do interesse público; e (3) o papel indutor da regulação dos serviços públicos no desenvolvimento urbano. O alcance de níveis ótimos de eficiência e eficácia na prestação de serviços não pode e não deve estar relacionado à natureza jurídica – pública ou privada – do agente prestador de serviços.

Por sua vez, a progressiva transferência para a iniciativa privada das tarefas tradicionalmente atribuídas ao Estado não é, de fato, tão nova, mas vem adquirindo dimensões tais, que obriga os analistas a uma releitura do papel desempenhado pelo Estado na condução da economia e na construção de um novo modelo de intervenção pública.

Em termos institucionais, a criação de agências de regulação no âmbito federal, estadual ou municipal, de caráter setorial ou multifuncional, ainda constitui uma inovação na administração pública brasileira, havendo pouca prática e consistência sobre o assunto. Questões diversas e de natureza variada ainda suscitam discussões, mesmo que seja cada vez mais freqüente o surgimento de agências desse tipo.

## ALGUNS PRESSUPOSTOS

O desenvolvimento da análise sobre serviços públicos baseou-se na formulação de alguns pressupostos, que serviram de balizas:

a) Como referencial analítico, consideramos que os serviços públicos, principalmente aqueles essenciais, têm como característica o interesse público e, portanto, não estão sujeitos às mesmas regras de mercado dos demais serviços, o que faz com que a função primordial da regulação seja a de assegurar, sob quaisquer condições, a prestação de serviços em bases socialmente aceitáveis.

Nessas condições, a existência de um marco regulatório efetivo é imprescindível, e o pleno exercício da regulação pública demanda a criação de instrumentos supra-setoriais articulados e abrangentes abordando todos os campos: o da defesa econômica e antitruste, defesa do consumidor, proteção do meio ambiente, definição de políticas tarifárias, fixação de planos de investimentos

para os concessionários, fiscalização efetiva da qualidade do serviço, entre outros aspectos;

b) a noção de regulação vem sendo utilizada com freqüência, em seu sentido mais estrito, ressaltando apenas a dimensão econômica, entendida como o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e outras formas – geralmente onerosas – de outorga dos serviços públicos. Por isso, a partir do enfoque adotado, consideramos necessário ampliar o conceito de regulação, o qual passou a abranger todo o quadro legal e normativo relacionado de algum modo com os serviços públicos urbanos, agrupado em três grandes blocos: (1) a regulamentação necessária para o controle econômico-financeiro dos serviços e o equilíbrio dos contratos de concessão (a que nos referimos como regulação econômica); (2) o monitoramento e controle da prestação de serviços e de sua qualidade (como produto); e (3) o quadro normativo e legal necessário para a formulação e implementação das políticas setoriais urbanas e suas metas de desenvolvimento;

c) as formas de gestão e regulação dos serviços urbanos expressam as relações sociais historicamente constituídas entre os principais atores sociais implicados neste domínio: o Estado e seus agentes, o setor privado e os usuários. Assim, no âmbito das transformações em curso, o reordenamento institucional assume papel fundamental, estabelecendo a distinção entre as funções exclusivas do Estado (formulação das políticas, regulação de serviços, defesa dos interesses da comunidade e dos usuários), e a prestação de serviços que pode ser exercida por agentes de diversas naturezas;

d) conjunto de atores envolvidos compreende: (1) o Estado e seus agentes – incumbido da gestão e implementação das políticas públicas setoriais; (2) o setor privado empresarial – como o responsável eventual pela execução e implementação dos serviços; e (3) a sociedade civil – entendida como o usuário e o *não-usuário*<sup>2</sup>.

Ainda que em um contexto de mudanças estruturais, permanece a responsabilidade do Estado em garantir a equidade social e o atendimento às necessidades básicas, o que significa que a entrada em cena de novos atores não pode modificar a essência pública dos serviços urbanos porque estes estão histórica e conceitualmente associados à administração pública e ao monopólio (no caso do saneamento);

e) a necessidade de estruturas de regulação e arranjos institucionais flexíveis que melhor atendam às necessidades técnicas, financeiras, administrativas e sociais em um país de realidades diversas e notórias desigualdades (físicas, sociais e de renda), pressupõe também que o conceito de sustentabilidade deve ser ampliado para contemplar as estruturas físicas, a qualidade dos serviços e a viabilidade financeira;

f) a regulação como um todo tem de ter como referência o cidadão. Se os custos (e benefícios) da existência (ou da não-disponibilidade) dos serviços

(2) Optamos por criar uma categoria – os *não-usuários*, considerados aqueles para quem o serviço não está disponibilizado, nem formal nem informalmente, como a população pobre de favelas, que não dispõe de rede de água ou localidades pequenas cuja população não é atendida por qualquer serviço formal. Por sua vez, utilizamos a categoria *usuário* como aquele que faz uso do serviço, mas não necessariamente da maneira formal, ou seja, tem acesso a alguma rede, mas não é cadastrado no serviço, e, *consumidor*, aquele usuário cadastrado em um serviço.

afetam o conjunto de cidadãos (consumidores e não-consumidores), também na aferição da qualidade dos serviços, é preciso considerar tanto os impactos que afetam o consumidor direto como também aqueles impactos (indiretos) que recaem sobre o conjunto da sociedade (interesse difuso);

g) a informação desempenha um papel de destaque na regulação dos serviços públicos<sup>3</sup>, constituindo-se em ferramenta para o controle e monitoramento dos padrões da prestação dos serviços, estando subjacente à definição das formas e dos objetos das relações entre produtores (independentemente de sua natureza: pública, privada ou mista) e consumidores, às distintas condições de operação dos diferentes sistemas, e à articulação intersetorial.

## A REGULAÇÃO E CONTROLE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS URBANOS

Os diversos enfoques, ao examinar a questão dos serviços públicos, é importante reafirmar dois pressupostos:

a) que a formulação e a execução de políticas públicas é sempre objeto dos mais variados interesses (inclusive antagônicos);

b) no domínio das políticas públicas, considerando que os efeitos distributivos são alvo de disputa entre grupos de interesse (sejam estes privados ou públicos) justifica-se a atividade coordenadora do Estado (FARINA/IPEA, 1997: 63). Esta colocação evidencia a relação muito estreita entre a estrutura do ambiente regulatório e as características sociopolíticas do Estado no qual está inscrito. Dito de outra forma, no caso dos serviços públicos, as estruturas regulatórias têm como objeto a definição precisa das formas de relacionamento entre produtores, consumidores e as condições de operação destes serviços. Nesse sentido, são essenciais a clareza de objetivos e critérios, assim como a constituição e o fortalecimento de agências e dos mecanismos de regulação.

Hoje, com a privatização no centro das atenções, essas discussões têm como pano de fundo um processo de reforma objetivando a modernização do Estado. Nesse contexto e com relação aos serviços públicos, observam-se duas posições compreendendo desde avaliações da eficiência na prestação de serviços até as limitações no desempenho do Estado: (1) a tese privatista – a qual considera que o alcance dos níveis ótimos de eficiência e eficácia somente poderá ser atingido com a gestão privada dos serviços, tendo como principal argumento a regulação pelo mercado, ou (2) a tese da falência do Estado – segundo a qual o esgotamento dos recursos públicos aponta para a necessidade urgente de buscar novas fontes de recursos e reformas profundas em seu desenho.

O processo de reformulação da ação estatal busca, entre outros aspectos, estruturar novos modelos para o financiamento da infra-estrutura, variando das privatizações<sup>4</sup> às múltiplas formas de delegação, concessão e/ou parcerias em

(3) A informação é condição básica para afastar aquilo que os autores chamam o risco de *captura* regulatória – quando o regulador representa somente os interesses dos operadores (ou de algum outro grupo), não sendo representados os demais segmentos da sociedade.

(4) Privatização entendida no sentido mais amplo de participação da iniciativa privada, compreendendo tanto a venda de ativos públicos como a origem dos recursos necessários para o financiamento ou as formas de operação dos serviços.

geral. A princípio, o que se verifica em maior ou menor grau, dependendo do setor, é o afastamento do poder público das tarefas de execução das obras e serviços públicos, para assumir a política regulatória, naqueles setores da economia nos quais, em momento anterior, cabia às empresas estatais o papel de concessionárias (provedores) dos serviços em questão.

No contexto atual de revisão e mudança das práticas antigas, a dualidade – intervenção estatal *versus* livre concorrência – obriga o setor público a estabelecer novas estruturas para a regulação, revendo as regras e os arranjos institucionais destinados à supervisão e ao controle dos concessionários, com vista à preservação do interesse público, à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e o controle social sobre a prestação dos serviços.

Por outro lado, se a discussão sobre a regulação econômica encontra-se um pouco mais avançada, a despeito das lacunas que ainda subsistem, a do controle social apenas engatinha, apesar de sua enorme importância, tanto nos casos de serviços privatizados como naqueles prestados por organizações públicas. Aliás, a questão do controle social não pode estar limitada às condições de desempenho da prestação dos serviços, sendo também importante a participação da sociedade em geral nas decisões estratégicas das políticas setoriais, principalmente naqueles setores considerados essenciais e de interesse social.

## BREVE HISTÓRICO

No Brasil, até meados da década de 80, a hipertrofia dos aparelhos estatais de gestão da infra-estrutura quase fizeram com que a regulação fosse de fato substituída pela idéia de monopólio dos serviços, com a exclusividade do organismo estatal na gestão e operação, e mesmo na fixação de normas. Da mesma forma, observou-se um grande vácuo em relação à fixação de parâmetros de eficiência, de produtividade e no atendimento aos usuários. Os poucos dispositivos legais existentes se destinavam a disciplinar a questão das tarifas, mas nem sempre eram utilizadas, já que a disciplina econômica geral se sobrepunha às práticas setoriais.

Em uma breve revisão cronológica do processo recente de desestatização da infra-estrutura e dos serviços públicos é possível identificar três fases (SILVA, 1999b).

A primeira tem início na década de 80 (durante o governo Sarney), com a venda de unidades industriais com razoável potencial competitivo e em setores não considerados estratégicos, como a Rio Grande Celulose (1982), a Caraíba Metais (1988) e a Aracruz (1988), entre várias outras<sup>5</sup>, inclusive curiosidades como a Livraria José Olympio e a Tecidos Nova América, cujas atividades não necessariamente tinham de ser geridas pelo poder público.

A segunda fase teve como objeto da privatização as indústrias de base, mas em setores antes considerados estratégicos para o desenvolvimento econômico,

(5) Datas obtidas do artigo "A Luta do Estado para Conjuguar Leveza e Força", *Revista Rumos*, n. 24, p. 24-28, ago. 1997.

tais como petroquímica, siderurgia, fertilizantes e mineração, como a Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST) em 1992, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) 1993, a Cosipa (1993), a EMBRAER (1994), a Álcalis e a Utrafértil (ambas em 1992), até a Companhia Vale do Rio Doce (em 1997). O ponto comum entre todas as empresas então privatizadas residia em suas formas de gestão – com características muito mais privadas que estatais.

A terceira etapa tem início com a privatização de setores com características de infra-estrutura e serviços públicos, como energia, transportes e telecomunicações. O ciclo se iniciou com a venda da Espírito Santo Centrais Elétricas S.A. (Escelsa) em 1995, seguida pela Light (1996), Companhia Elétrica da Bahia (COELBA) em 1997, Rede Ferroviária Federal (RFFSA) em 1996, e outras.

É somente nessa terceira etapa que começam a ser estruturados os (novos) marcos regulatórios setoriais, tendo como exemplo a promulgação da Lei n. 8.031 de 1990, que instituiu o Programa Nacional de Desestatização e estabeleceu um novo regime de remuneração: agora pelo preço, em vez de pelo custo, até então utilizado. Estas mudanças de concepção adquirem um sentido que vai além do equilíbrio econômico-financeiro e introduz uma característica adicional à natureza (pública) dos serviços públicos – a de atividade econômica a qual, por sua vez, faz com que seja necessário alargar o foco da regulação incluindo a necessidade de distinguir entre demanda essencial e não-essencial<sup>6</sup>.

Esse o (limitado) quadro normativo vigente antes dos anos 90 e da terceirização dos serviços, chamado por alguns de regulação informal, uma tendência, típica de contextos nos quais predomina a oferta estatal de serviços, com as políticas de infra-estrutura baseadas em estruturas articuladas de ação setorial e procedimentos corporativos. *“Praticamente todos os setores de políticas e serviços públicos criaram ou consolidaram, em decorrência do Decreto-lei 200, estruturas administrativas coordenadas por uma grande empresa estatal federal, com ramificações em empresas subsidiárias, coligadas ou estaduais.[...] essas entidades passaram de fato a exercer mais e mais funções de regulação e controle de competência das pessoas de direito público.”* (SILVA, 1999a: 270). Constituem bons exemplos a Petrobrás e a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD).

O processo em curso no Brasil ainda guarda muitas distorções remanescentes da estrutura anterior de gestão da infra-estrutura, refletindo o *“entrelaçamento de funções reguladoras e executivas [...] e a criação de uma relação de mútua dependência entre os sistemas financeiro e institucional de cada um dos setores”* (idem: 270). Instituições como o BNH<sup>7</sup>, para nos restringirmos às políticas habitacional e de saneamento, tinham funções ditas reguladoras e executivas ao estabelecer (com base nos desígnios políticos e interesses econômicos do governo central) as metas e os meios necessários para a realização das políticas estabelecidas, sem qualquer possibilidade de interferência de outros grupos de interesse. Nesse sentido, tratava-se de um corpo normativo (a

(6) Demanda essencial entendida como aquela fatia da produção (água ou energia elétrica, ou outro) destinada ao consumo (do público) em geral, e não para segmentos específicos e competitivos do mercado, tal como a indústria.

(7) Banco Nacional da Habitação.

regulamentação das formas de acesso à provisão dos serviços nos níveis estadual e municipal) intrínseco à formulação da política setorial.

## POLÍTICAS PÚBLICAS, INFRA-ESTRUTURA E REGULAÇÃO

Se, conceitualmente, é clara e evidente a necessidade de separação de funções entre regulador e regulado, na prática vem se observando uma grande indefinição com relação às formas de articulação entre as diversas instâncias: a) as responsáveis pela tomada de decisão e pela formulação das políticas setoriais; b) àquelas a quem cabe a execução; e c) àquelas a quem cabe controlar a execução e/ou editar normas para tal, uma vez que os parâmetros e, eventualmente, os interesses que regem suas ações nem sempre são iguais ou compatíveis. Disfunções dessa natureza não ocorrem somente no plano horizontal (da atribuição de funções) – como vem ocorrendo nos setores de energia e telecomunicações – mas também no vertical, abrangendo as esferas de competência (município, estado e/ou União) envolvidas (como é o caso do saneamento, por exemplo).

Como exemplo dessas disfunções, no caso do setor energético, podemos apontar as dissensões entre a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e o Departamento Nacional de Combustíveis (DNC) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e o Departamento Nacional de Energia Elétrica (DNAEE), ou ainda nas relações destas entidades com o Conselho Nacional de Política Energética.

Não está em discussão a importância da regulação na gestão das políticas públicas de infra-estrutura. Muito pelo contrário, trata-se de apontar as disfunções inerentes ao seu exercício, para alcançar os níveis de eficiência necessários ao desenvolvimento em novas bases: (1) a assimetria das informações (significando a não-disponibilidade de informações em quantidade e qualidade para estabelecer os parâmetros necessários para adequar os instrumentos de regulação aos objetivos); (2) as restrições contratuais (incapacidade de formular contratos ajustados — nem amplos nem restritivos demais<sup>8</sup>); e (3) as restrições de caráter administrativo e político (representadas pelos limites legais ao escopo e aos instrumentos da atividade regulatória da agência).

Além desses, de caráter genérico, no âmbito de cada setor, outros tipos de restrições ocorrem. Por exemplo, a dificuldade de estabelecer normas de funcionamento e qualidade dos serviços e identificar aqueles responsáveis por sua produção e aplicação. Ou, no caso do saneamento, seu consumo generalizado e seu caráter de essencialidade (demanda inelástica), que tornam a precificação sujeita a considerações de natureza política. Também de natureza política são as funções de formulação de políticas setoriais, assim como da articulação intersetorial.

(8) Batley (1996) constata que atingir o equilíbrio pleno em termos de regulação é difícil: a falta de regulação pode conduzir a ineficiências, mas também a regulação excessiva e superdetalhada (*market-unfriendly*) pode contribuir para distorcer os objetivos pretendidos, pela qual a empresa privada se torna submissa e subordinada aos interesses do setor.



Por outro lado, na discussão da dimensão econômica da regulação *versus* dimensão social da regulação, consideramos importante destacar duas facetas relevantes: (1) uma diz respeito ao atendimento das necessidades essenciais ou preservação do interesse público, implícito nas decisões estratégicas em um cenário de competição; (2) a outra está relacionada às estruturas institucionais e formas de controle dos usuários na gestão e na definição dos padrões de desempenho e qualidade dos serviços públicos. Esta última remete à discussão sobre a separação de funções entre regulador e regulado, para as instâncias e o arranjo institucional mais adequado para o cumprimento das funções estabelecidas.

No momento em que se apresentam novas possibilidades para a provisão dos serviços e alternativas de gestão, inclusive privada, é imprescindível voltar o olhar para a questão da dimensão social dos serviços e o papel da regulação e como garantir o atendimento aos segmentos sociais mais desprotegidos.

Farina et al (1997: 60) destacam o papel da regulação como instrumento necessário para assegurar o caráter público, ao afirmar “... *na ausência de garantias à obtenção ou apropriação do retorno, o investimento em utilidades públicas não será assumido por agentes privados ou será feito em níveis inferiores aos que seria socialmente desejável. Como consequência, a implementação de um modelo de intervenção do Estado em que empresas privadas se encarregam da provisão dos serviços públicos, depende das garantias para a apropriação do retorno associado aos ativos específicos e irrecuperáveis que caracterizam esta atividade. Este é, fundamentalmente o papel da estrutura de governança de regulação.*” Dito de outro modo significa que, em face da alienação do Estado perante as funções de provisão dos serviços, é preciso buscar instrumentos destinados a garantir os direitos básicos de acesso universal aos serviços.

No âmbito da modernização das políticas de infra-estrutura e dos serviços públicos, constatamos não ser suficiente a viabilização financeira dos programas, e a existência de estratégias empresariais bem-sucedidas não garante necessariamente o atendimento geral das demandas e a eficiência, ou mesmo a complementaridade do conjunto da infra-estrutura ou de cada segmento. De fato, é imprescindível a definição de regras estáveis e capazes de assegurar o aprimoramento no desempenho dos serviços públicos, tornando-os mais eficientes e qualificando-os para uma economia moderna.

Para tanto, é preciso que os instrumentos regulatórios sejam concebidos de forma abrangente, abordando todos os campos, desde o da defesa econômica e antitruste, passando pela defesa do consumidor, a proteção do meio ambiente, a definição de políticas tarifárias, a fixação de planos de investimentos para os concessionários, a fiscalização efetiva da qualidade dos serviços, entre outros aspectos. Autores como Silva (1999a) destacam a necessidade de estabelecer sistemas supra-setoriais, de modo a conferir um caráter orgânico e holístico à regulação pública.

## REGULAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

O processo de reordenamento de um novo<sup>9</sup> quadro institucional e legal dos setores da infra-estrutura e dos serviços públicos é recente e encontra-se em plena fase de estruturação. O corpo normativo de caráter geral (Lei de Concessões e outras) vem sendo complementado pelas legislações de cunho setorial, como a Lei n. 9.074/95, também conhecida como Lei do Setor Energético e a Lei Geral das Telecomunicações de 1997, além da regulamentação específica de estados (e municípios) quando no papel de entidades concedentes. Consideramos importante também incluir nesse conjunto outros documentos legais de abrangência geral, como o Código do Consumidor e a Legislação de Abuso do Poder Econômico, destinados a proteger o consumidor na prestação dos serviços públicos.

Com o progressivo distanciamento do Estado de algumas atividades econômicas, está surgindo uma nova instância destinada a exercer as funções de regulação e controle da provisão dos serviços – a Agência de Regulação. A criação desses entes – seja no âmbito federal, estadual ou municipal, de caráter setorial<sup>10</sup> ou multifuncional – tem se apresentado como uma das inovações da administração pública brasileira. Este ente regulador se constitui em um delegado do poder público para exercer as funções de regulação e controle sobre a prestação de serviços, segundo regras e definições de política (geralmente) instituídas pelo poder concedente. De modo geral, essas agências devem ter como principais objetivos garantir: a) o respeito aos planos setoriais; b) os interesses dos consumidores e usuários; e c) o cuidado no uso de recursos naturais, quando for o caso.

Por outro lado, um aspecto fundamental (e ainda polêmico) se refere à necessária isenção do exercício das funções regulatórias, o que implica que, para poderem atuar plenamente, esses órgãos precisam ter independência perante os atores envolvidos – incluído o próprio governo – além de autonomia e instrumentos que assegurem a consecução de seus objetivos. A este ente regulador cabe, em essência, exercer o poder de polícia próprio do Estado, dentro dos limites estabelecidos na lei de criação do órgão, na legislação vinculada e nos regulamentos que disciplinam os serviços.

Ainda no campo da definição das funções regulatórias, é fundamental destacar a questão da titularidade dos serviços, ou, em outras palavras, a quem (entidade ou esfera de abrangência) cabe o poder concedente, estando implícita a necessidade de separar, de modo muito claro, as atribuições compreendidas na esfera da titularidade daquelas relativas à operação dos serviços.

Além das funções de regulação econômica e controle da gestão dos serviços, é importante ressaltar a dimensão de indução da regulação – enfocada do ponto de vista das decisões locacionais relativas às redes – principalmente quando se trata de serviços cujo *locus* predominante e, freqüentemente, a titularidade,

(9) A referência a um *novo* quadro é porque, de fato, a concessão de serviços públicos já é objeto de regulamentação desde a Constituição de 1934, que estabeleceu normas para os serviços públicos, ou o Código das Águas, do mesmo ano.

(10) A maioria das agências setoriais tem abrangência nacional, como a Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), entre outras, mas começam a ser instaladas agências de âmbito estadual e/ou municipal, que têm como função a regulação e o controle de vários serviços públicos urbanos, como é o caso da Bahia (AGERBA); Ceará (ARCE) e Pará (ARCON), entre outras.

residem no âmbito do município. Nesse caso é preciso considerar as interfaces com o controle da ocupação e expansão do tecido urbano, além da interface ambiental e social, entre outras.

A inclusão dessas várias dimensões implica instituir um sistema cruzado de regulação, contemplando a coordenação do corpo normativo de caráter intra-setorial (ou vertical) e o supra-setorial (ou horizontal) (SILVA, 1999a), atribuindo às redes de infra-estrutura e aos serviços públicos urbanos um duplo papel: a) o de normatização e controle da atividade em si (inscrita na ótica do consumo) – considerando as opções de transferência da prestação de serviços a terceiros, mas cujo controle cabe ao Estado; e b) um segundo papel, que destaca a dimensão econômica, vinculando as redes e a prestação de serviços às condições necessárias para a produção, neste sentido assumindo o papel de indutores do crescimento espacial.

Assim, uma premissa básica para o pleno cumprimento das funções de regulação dos serviços urbanos é preciso prever uma forte articulação entre o ente regulador e os agentes incumbidos de estabelecer as diretrizes de crescimento e ocupação do solo e da gestão das funções urbanas (planejamento e gestão).

No outro extremo, o estabelecimento de parâmetros de desempenho de serviços demonstra uma forte relação de causalidade com as questões relativas à exclusão (ou inclusão) de determinados segmentos da sociedade, o que significa que o pleno conhecimento das condições funcionais e de produção, bem como do contexto físico, social e econômico, no interior do qual se desenvolvem a infra-estrutura e a prestação de serviços de utilidade pública, é condição essencial para um serviço eficiente e efetivo e para *“assegurar que todos os interesses sejam harmonizados, evitando que algum se sobreponha aos demais”* (MPO/SEPURB, 1998: 2).

Nesse sentido, a efetivação das funções de regulação e controle dos serviços de utilidade pública passa por prover salvaguardas aos atores envolvidos (consumidor, Estado e o prestador de serviços) no que se refere a: (1) garantir os níveis ótimos de serviço e proteger o usuário do abuso monopolista; (2) salvaguardar o prestador de serviços de ingerências políticas prejudiciais aos seus direitos e/ou ao cumprimento de seus deveres; (3) preservar o governo de pressões de interesses organizados que possam comprometer os objetivos da política e o equilíbrio da prestação de serviços.

Um dos elementos fundamentais para alcançar esses objetivos é assegurar a todos os atores envolvidos, em especial aos cidadãos (consumidores ou não), o direito à informação: *“Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade...”* (Constituição de 1988, art. 5, inciso XXXIII).

Tanto a doutrina dos serviços públicos (que estabelece os princípios da generalidade e da igualdade dos administrados) como o direito econômico

conferem um papel estratégico à informação e asseguram a obrigatoriedade de sua disponibilização, além de conter determinações com relação às condições de prestação de serviços, o que, por sua vez, constitui-se em referencial para seu monitoramento e controle.

Para tanto, os contratos de gestão ou concessão, o Código de Defesa do Consumidor e Lei das Concessões (n. 8.987/95) estabelecem definições e conceitos sobre as formas e condições da prestação de serviços. A Lei de Concessões contém cláusulas essenciais do contrato, o “*modo, forma e condições de prestação do serviço*” (Art. 23, inciso II), bem como os “*critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade dos serviços*” (Art. 23 – inciso III).

Para o desempenho adequado dessas funções, é condição básica a autonomia econômico-administrativa da agência e a independência de seus dirigentes, de modo a evitar qualquer tipo de interferência ou possibilidade de captura por interesses de natureza política, técnica ou corporativa de um grupo em detrimento de outro, seja por parte da iniciativa privada, seja pelo governo.

Além da autonomia, condições igualmente importantes são a fiscalização e a avaliação da prestação de serviços – para o que é essencial a existência e a disponibilidade de informações – além da legitimidade político-administrativa da agência.

É preciso sublinhar também que o processo regulatório deve, preferencialmente, ser desempenhado de forma descentralizada, mais próximo do mercado para o qual se destinam os serviços. Entretanto, considerando que a regulação e a fixação de condições para seu exercício são fundamentais – não importando qual a modalidade adotada para a gestão dos serviços públicos, sejam parcerias, seja a contratação de terceiros para desenvolver as atividades de interesse público – devem estar efetivamente direcionados para o bem-estar dos cidadãos (em geral e não somente aqueles consumidores). De fato, a agência deve exercer o papel de defensor do interesse público e, para tanto, é preciso contar com o apoio das entidades da sociedade civil, das entidades locais e daquelas encarregadas da defesa econômica e do consumidor.

Para tanto, é preciso ter instituídos e em operação mecanismos de acompanhamento e avaliação periódica dos resultados alcançados e da qualidade dos serviços, mantendo a preocupação com a fixação de padrões de serviços e de desempenho que orientem sua execução e estimulando o poder de controle dos usuários por meio da divulgação sistemática de indicadores de desempenho dos serviços. Na lei de criação da agência deve estar prevista e conceituada a competência de gerir a informação para o controle e fiscalização dos serviços, e, depois de entrar em funcionamento, é no contrato de concessão daquele serviço que serão estabelecidas a obrigatoriedade do operador de serviços em fornecer as informações, sua periodicidade e características.

Cada vez mais vem sendo fomentada a produção e divulgação de indicadores comparativos de desempenho (*bench-marking*), que têm como

função melhorar os níveis de eficiência dos prestadores de serviços. O acesso a esse tipo de informação deve ser aberto a todos os distintos atores envolvidos com a prestação de serviços, provendo cada categoria com as ferramentas necessárias para desempenhar seu papel:

- Administradores dos serviços e empregados: adotar metas realistas e empreender as mudanças necessárias como, por exemplo, nos fluxos de capital ou na gestão financeira de serviços;
- governos: monitorar e ajustar políticas e programas setoriais;
- reguladores: assegurar que consumidores sejam valorizados e os provedores dos serviços tenham incentivos para o desempenho e auto-sustentabilidade;
- grupos de consumidores: assegurar o acesso à informação e permitir o exercício de seus direitos;
- investidores privados: identificar mercados viáveis e oportunidades para investimentos rentáveis.

Parte do sucesso do exercício da regulação baseia-se na existência em quantidade e qualidade de informações, abrangendo as dimensões operacionais, econômicas, de qualidade, integração intra e intersetorial, além de outras que contemplem os objetivos de uma política pública. Para tanto, é preciso que sejam estabelecidos padrões de qualidade (considerando tanto a qualidade inerente ao produto em si como o nível de atendimento ao consumidor), assegurando a todos o acesso aos serviços, a satisfação dos consumidores, a preservação da saúde pública e do meio ambiente. Entretanto, é bom ressaltar que, a despeito de ser fundamental, somente a existência de informações não é suficiente para garantir a qualidade da prestação de serviços.

É importante lembrar que em sistemas monopolistas, nos quais não existe concorrência e há poucos incentivos à eficiência, os custos tendem a ser altos, a qualidade dos serviços poderá ser baixa, e a oferta dos serviços pode ser restrita de modo a excluir muitos (potenciais) usuários. Teoricamente a regulação está dirigida para tentar eliminar as falhas do mercado relacionadas aos monopólios naturais, inclusive as potenciais externalidades negativas, buscando garantir: (1) o acesso universal ao nível do consumo essencial; (2) a qualidade satisfatória dos serviços, prevenindo abusos do poder monopolista como aumentos de preços e restrições de oferta; (3) a viabilidade econômica e financeira da prestação dos serviços; (4) a eficiência na prestação de serviços e na alocação dos recursos (eficiência produtiva), inclusive inovações tecnológicas; (5) a participação da sociedade no processo de regulação e fiscalização dos serviços, reduzindo os riscos de captura e as assimetrias entre usuários e prestadores de serviços; (6) a utilização dos instrumentos de informação disponíveis sobre a prestação de serviços, assegurando a transparência e reduzindo as assimetrias entre os agentes envolvidos no processo; e (7) o estímulo ao aumento da competição.

Para encerrar, consideramos pertinente reforçar os dois aspectos importantes e relacionados entre si: o papel do usuário dos serviços públicos em sua regulação e a relevância da informação como ferramenta de controle social. No dizer de Aguillar (1999: 248), “há basicamente duas frentes de avaliação da capacidade de controle social dos serviços públicos. De um lado, o controle que efetivamente caiba a setores da sociedade diretamente sobre os serviços públicos, sejam eles desempenhados por empresas privadas ou pelo próprio Estado. De outro lado, o poder de que desfrute a sociedade para interferir nas decisões estatais a respeito dos órgãos reguladores, na sua composição e modelagem”.

## BIBLIOGRAFIA

- ABIKO, A. Serviços públicos urbanos. *Texto técnico*, São Paulo: Escola Politécnica da USP, 1995.
- AGUILLAR, Fernando H. *Controle social de serviços públicos*. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- ANHAIA MELLO, Luis de. Novos subsídios para a regulamentação dos serviços de utilidade pública – Conferências realizadas no Club de Engenharia do Rio de Janeiro, Separata do *Boletim do Instituto de Engenharia*, 102, 103 e 104, dez. 1933.
- BANCO MUNDIAL. *Urban policy and economic development – New agenda for the 1990s*. Washington: World Bank Policy Paper, 1991.
- \_\_\_\_\_. *World development report – Infrastructure for development*. Nova York: Oxford University Press, 1994.
- BATLEY, R. Public-private relationships and performance in service provision. *Urban Studies*, v. 33, n. 4-5, p. 723-751, 1996.
- BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado: Um balanço do desmonte do estado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1996.
- BISHOP, Mathew; KAY, John; MAYER, Collin. *The regulators challenge*. Nova York: Oxford University Press, 1996.
- BIZET, B. *Les services urbains et l'organisation territoriale*. IAURIF, 1er Covilles, Algeria, 1988.
- COING, H. *Les services urbains revisités*, mimeo, s/d.
- \_\_\_\_\_. *Les services urbains et privatization au Venezuela – 1989-1993*. Paris: Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, LATTS (RR94211), 1994.
- \_\_\_\_\_. *Nouveaux acteurs, ou monopole du service public? L'eau en Amerique Latine*. Paris: Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, LATTS mimeo, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Gestion des services urbains et métissage des modèles nationaux. L'expérience latino-américaine éclaire-t-elle le débat européen*. Trabalho apresentado ao COLÓQUIO SOBRE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS – MERCADOS DE ÁGUA NA EUROPA. Toulouse, França, mimeo, 1996.
- DRAIBE, S. M. As políticas sociais brasileiras: Diagnósticos e perspectivas. *IPEA/PLAN – Para a Década de 90 – Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas*. Brasília, v. IV, 1990.
- FARINA, Elisabeth; AZEVEDO, Paulo; PICCHETTI, Paulo. A reestruturação dos setores de infraestrutura e a definição dos marcos regulatórios: Princípios gerais, características e problemas. In: *IPEA – Infra-estrutura: Perspectivas de reorganização – Regulação*. Brasília, 1997.
- HALL, David; GOUDRIAAN, Jan W. *Privatization and democracy*. Londres: PSIRU Reports 9906, jun. 1999.
- INFURB – Núcleo de Pesquisas em Informações Urbanas da Universidade de São Paulo. Oferta de infra-estrutura e política urbana na perspectiva da privatização. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL 1993, São Paulo. *Anais*, São Paulo: USP, 1993.
- \_\_\_\_\_. Fundamentos e proposta de ordenamento institucional. MPO/SEPURB/IPEA. *Série Modernização do Setor Saneamento*. Brasília, 1995.

- JOHNSON, Bruce B. et al. *Serviços públicos no Brasil: Mudanças e perspectivas*. São Paulo: Edgar Blücher, 1996.
- LORRAIN, D. Public goods and private operator in France. *Local government in Europe. Trends and development*. Londres: Macmillan, p. 89-109, 1991.
- LORRAIN Dominique; STOKER, Gerry. *La privatization des services urbains en Europe*. Paris: La Découverte, 1995.
- MALIN, Ana B. Economia e política de informação. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: Fundação Seade do Estado de São Paulo, v. 8, n. 4, out./dez. 1994.
- MARINHO, Heliana. *Privatização e terceirização: Novos dilemas ou velhos desafios da gestão do setor público?*, mimeo, s/data.
- MARTINAND, Claude (Org.). *Financement privé des équipements publics*. Paris: Econômica, 1993.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Ed. Malheiros, 1994.
- MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento/SEPURB – Secretaria de Política Urbana/ IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Política Nacional de Saneamento*, Brasília, 1997.
- MUKAI, Toshio. *Concessões, permissões e privatizações de serviços públicos*. São Paulo: Saraiva, 1998.
- ROVIZZI, Laura; THOMPSON, David. The regulation of product quality in the public utilities. In: BISHOP, Matthew et al. *The regulatory challenge*. Oxford: University Press, 1995.
- SCHIFFER, Sueli R. *As políticas nacionais e a transformação do espaço paulista: 1955 – 1980*. São Paulo, 1989. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_. São Paulo como pólo dominante do mercado unificado nacional. In: *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: FUPAN/EDUSP, 1999.
- SEPURB – Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento. *Relatório de Atividades 1998*. Brasília: SEPURB, 1999.
- SILVA, Ricardo, T. *Habitação, infra-estrutura urbana e regulação pública: Limites da privatização*. São Paulo, 1991. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_. *Elementos para a regulação e o controle da infra-estrutura regional e urbana em cenário de oferta privada dos serviços*. São Paulo, 1996. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_. A regulação e o controle público da infra-estrutura e dos serviços urbanos no Brasil. In: *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: FUPAM/EDUSP, 1999.
- \_\_\_\_\_. *As multi-utilities e a formação de monopólios horizontais de serviços públicos. Seus impactos sobre a gestão urbana*. Trabalho apresentado na VIII ANPUR. São Paulo, mimeo, 1999.

## PALAVRAS-CHAVE (KEY WORDS):

Serviços públicos urbanos, regulação, público e privado, infra-estrutura.

*Urban public services, regulation, public and private, infrastructure.*

---

### Jacqueline Low-Beer

Doutora pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAUUSP. Orientadora: Profa. Sueli Ramos Schiffer.

scripção da J.

re. S. João em op. em a. fundendo a barra daquella banda por onde se podem cortar  
em forma de bu. S. J. 58 braças e meia de de palmos por braça. Tem fuso  
muy pouco para Di.

YI VIXI M V C

Mar 50  
Realin

canalizo de rubro  
a de poz

l. axe opente N. 2.  
re. Honra, Sua pat. sc.

cinco libras e meia a

de favel de rocha viva  
e faz a prima.