

Regulação e federação

Fernando Rezende*

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Atributos do regulador e competência para regular; 3. Repartição de competências; 4. Privatização e regulação; 5. A experiência brasileira; 6. À guisa de conclusão.

PALAVRAS-CHAVE: regulação; federação; cooperação intergovernamental; serviços urbanos; privatização.

O processo de privatização de serviços públicos no Brasil tem sido acompanhado de um esforço para dotar o Estado de um eficiente sistema de regulação, centrado na elaboração das normas legais, na criação das agências reguladoras e na instituição dos procedimentos necessários à sua operação. Todavia, aspectos importantes para o exercício de uma regulação eficiente em regimes federativos, como a repartição de responsabilidades e a cooperação intergovernamental, têm merecido pouca atenção. Isto pode ser creditado, em parte, ao fato de que a privatização avançou mais rapidamente em setores nos quais as decisões mais relevantes já estavam nas mãos do governo federal, como os de telecomunicações e energia, e, em parte, pela maior dificuldade em adotar figurinos preconcebidos, uma vez que cada federação tem particularidades que requerem o desenho de modelos próprios. À medida que a privatização avançar na área dos serviços urbanos, em que a intervenção de estados e municípios é tradicionalmente forte, os aspectos federativos da regulação ganharão maior visibilidade e exigirão respostas rápidas. Com o propósito de estimular a reflexão e o debate sobre o tema, este artigo reúne considerações a respeito de aspectos a serem considerados na análise de problemas de regulação em federações e introduz questões que estão a merecer um maior aprofundamento.

* Economista, assessor especial do ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e professor (licenciado) da EBAP/FGV.

Regulation and federation

The Brazilian government has made efforts to build up an efficient regulatory system along with the privatization of public utilities, centered on the enactment of the basic legislation, the creation of regulatory bodies and the design of operational procedures. However, important aspects for an efficient regulation in federal regimes, namely the assignment of responsibilities and the institution of proper means for intergovernmental cooperation, have not merited enough attention yet. As privatization enters the area of urban services, where states and municipalities play a strong role, the pressure for paying attention to the specific aspects of regulation in federal regimes will mount. There is no model to rely upon. Each federation has particularities that need to be considered. The objective of this paper is, thus, to stimulate the debate on this subject and raise some issues that deserve further reflection.

1. Introdução

Um dos aspectos mais enfatizados no debate sobre a reforma do Estado é o que aponta para uma profunda mudança na natureza de suas atribuições. Após várias décadas de convivência com um Estado que absorvia grande parte das responsabilidades pela provisão de bens e serviços, avançam as tentativas de reforçar sua função reguladora em decorrência dos novos desafios impostos pela privatização.

A rigor, a privatização é o fator novo que aviva o debate sobre a regulação, mas não é o único aspecto a ser considerado. É preciso levar em conta que as mudanças necessárias no papel do Estado relacionam-se a um conjunto mais amplo de transformações que sacode o mundo neste final de século, tanto no cenário político quanto no econômico, e que está a exigir profundas mudanças de atitudes e de métodos com respeito ao relacionamento entre Estados e entre eles e suas sociedades. A globalização financeira, a abertura comercial, a privatização de empresas públicas, a formação de blocos regionais e o fortalecimento dos poderes locais (descentralização) alteram radicalmente o contexto no qual se situavam as estratégias de desenvolvimento no passado, exigindo, em contrapartida, uma profunda revisão do papel a ser desempenhado pelo Estado neste momento.

A transformação do Estado provedor em um Estado regulador traz importantes desafios. É preciso modificar a cultura burocrática, estabelecer novos padrões de gerenciamento das políticas públicas, instituir novas formas de parceria e de controle social. É preciso, acima de tudo, aumentar a transparência das ações do governo, pois, embora a privatização reduza o dispêndio público, a regulação impõe custos sociais que nem sempre são facilmente percebidos. Quanto maior for o espectro de questões a serem objeto da regulação, maior

será a transferência para o setor privado de custos até então suportados pelo governo, o que irá exigir maior rigor na aferição de seus benefícios.¹

Um aspecto pouco discutido entre nós é o da regulação em regimes federativos. Aqui, como em outros aspectos que abordam o problema da repartição de responsabilidades públicas em uma federação, não há um padrão a ser observado. Cada caso reflete as condições particulares que conduziram à adoção do regime federativo e o modo pelo qual os poderes da União, dos estados e dos governos locais foram se definindo, por mandamentos constitucionais ou não. Dadas a inexperiência brasileira neste campo e a necessidade de avançar mais rapidamente na consolidação das agências criadas para regular os serviços privatizados, a discussão do conteúdo federativo da regulação não esteve no centro das preocupações. Não é possível, todavia, ignorá-lo. Este artigo pretende trazer o tema à tona e provocar maiores reflexões a respeito.

2. Atributos do regulador e competência para regular

Entre os atributos que um órgão regulador deve possuir, têm sido destacados:

- ▼ ser dotado de autonomia frente aos poderes públicos e aos interesses privados, para poder desempenhar sua missão com a necessária independência;
- ▼ ser transparente quanto aos procedimentos utilizados na análise dos problemas e na tomada de decisões a respeito;
- ▼ ser obrigado a prestar contas à sociedade de sua atuação em defesa dos interesses públicos e da qualidade dos serviços oferecidos ao usuário;
- ▼ ser capaz de fazer valer as regras que regulam a provisão de serviços concedidos, bem como as penalidades aplicadas em caso de não-cumprimento;
- ▼ ser dotado de um conselho que disponha de competência técnica e represente, de forma equilibrada, os interesses de todas as partes envolvidas.

A autonomia do órgão regulador é um dos focos principais de preocupação. Como a privatização é um processo recente, e muitos dos técnicos recrutados para colaborar no processo de constituição das novas agências reguladoras e nelas ocupar importantes posições são oriundos das antigas empresas estatais, seria necessário redobrar a atenção para evitar a manifestação de um inde-

¹ Reportagem publicada em *The Economist* (27-7-1996) menciona estimativas de que o custo da regulação imposta pelo governo norte-americano já alcança montante equivalente a 47% do orçamento federal daquele país.

sejável viés que conduzisse a uma interferência governamental incompatível com o espírito mesmo da privatização.

Este é um ponto extremamente sensível, pois o problema da autonomia não pode ser tratado de forma simplista em face das particularidades que o caso brasileiro encerra. Os limites da autonomia precisam ser demarcados à luz das preocupações mais gerais com o planejamento setorial e a formulação de políticas voltadas para a expansão e modernização dos setores que estão sendo privatizados. Além disso, o impacto inicial da privatização sobre as desigualdades regionais e sociais requer cautela e preocupação por parte do governo para evitar conflitos que possam comprometer o próprio avanço do processo.

A separação de funções é uma alternativa a ser contemplada, mas que envolve distintos problemas de coordenação. Mantido o planejamento setorial na esfera do governo, como conciliar a autonomia do órgão regulador com a preservação de algum grau de interferência do setor público em questões estratégicas para o país, por exemplo, a tarifária? Como a privatização deverá avançar a ritmos geograficamente diferentes, como administrar a convivência de empresas públicas e privadas em um contexto de articulação do poder público com o órgão regulador? Tendo em vista a importância social de alguns serviços a serem privatizados — o de saneamento, por exemplo —, como evitar que a privatização acarrete um aumento na exclusão de um expressivo contingente de usuários potenciais do acesso aos serviços?

A questão da autonomia não pode, pois, ser vista de forma dissociada das demais. Ela se liga, desde logo, à questão da representatividade. É ponto pacífico que a administração dos órgãos reguladores deve ser cometida a um colegiado, mas a composição desse colegiado é objeto de controvérsia. As posições a respeito variam de uma composição paritária, com representantes dos três principais interesses envolvidos — governo, produtores e usuários —, a colegiados compostos por profissionais independentes, de notória especialização e familiaridade com o tema, de modo a preservar uma maior independência em relação aos interesses envolvidos.

Claro está que a opção com respeito à composição do colegiado relaciona-se às atribuições do órgão regulador. Como a estabilidade das regras — em especial, a questão tarifária — é crucial para o processo da privatização, a preocupação com a não-ingerência política nas decisões do órgão regulador é um aspecto central do problema. Num colegiado com atribuições mais restritas, a independência de opiniões dos membros do colegiado poderia ser mais facilmente aceita, e a tese da autonomia do órgão regulador poderia ser mais bem assimilada.

Os limites da autonomia do órgão regulador e de seu colegiado são dados pelo enorme desafio da expansão e modernização da infra-estrutura e sua importância para o desenvolvimento do país. Esta é uma questão que usualmente não se apresenta nos casos usados como referência para a análise da

situação brasileira — a experiência européia e, em particular a britânica —, pois ali tratava-se de situações nas quais a infra-estrutura já estava usualmente construída, enquanto no caso brasileiro boa parte dela ainda está por construir. Nessas condições, a privatização não significa uma saída do setor público dos setores que estão sendo privatizados, mas sim uma nova forma de convivência entre ambos — público e privado —, cabendo ao primeiro uma dose grande de responsabilidade com respeito ao planejamento e aos investimentos, com vistas a evitar um indesejável agravamento das disparidades regionais.

A preocupação social, principalmente no caso dos serviços urbanos, também não pode ser ignorada. Aqui, o desafio está em assegurar que remuneração do capital privado investido em saneamento e no transporte urbano seja preservada, ao mesmo tempo que sejam ampliadas as possibilidades de acesso da população de baixa renda a esses serviços. O Brasil tem razoável experiência na área de transportes urbanos — majoritariamente explorado pela iniciativa privada —, mas nenhuma experiência significativa na área de saneamento (água e esgotos).

Nesses casos, a história mostra que nem a primazia do setor privado (transporte) nem a predominância estatal (saneamento) produziram resultados satisfatórios do ponto de vista do acesso da população pobre a esses serviços, revelando que o problema não está na propriedade dos serviços, mas sim na ausência de uma política integrada para lidar com o problema da exclusão social. Assim, não é a privatização em si mesma que é objeto de preocupação, mas sim a ausência de políticas eficazes para lidar com esse problema.

Cabe acrescentar que a questão da composição e da autonomia dos órgãos reguladores também depende do objeto da regulação. A maioria das questões anteriormente levantadas refere-se ao debate sobre a regulação dos serviços que estão sendo privatizados, em especial os de infra-estrutura. Outras áreas prioritárias, como as relacionadas à competitividade doméstica e internacional, ainda estão em uma fase incipiente de reformulação, em que pesem as pressões por avanços mais rápidos nessa direção.

3. Repartição de competências

Um dos aspectos pouco discutidos no Brasil com respeito ao problema da regulação é o que aborda a questão da repartição das competências para regular os serviços públicos na Federação. Enquanto a maior parte desses serviços estava nas mãos de empresas estatais e integrados a sistemas de âmbito nacional, essa questão não assumia maior relevância. Com o avanço da privatização, todavia, ela irá requerer maior atenção.

Em estudos sobre repartição de competências públicas em regimes federativos, um dos princípios mais freqüentemente citados é o da subsidiaridade. Por ele, a gradação das responsabilidades públicas deveria ser construída de

baixo para cima, isto é, do município para o poder central. Assim, tudo aquilo que pudesse ser exercido na esfera local deveria ser da responsabilidade dos municípios, transferindo-se ao nível de governo imediatamente acima — os estados — o que não tivesse condições de ser absorvido localmente. Do mesmo modo, estes deveriam repassar ao governo federal as atribuições que não tivessem condições de bem exercer.

Na análise do que pode e do que não pode ser bem exercido localmente, cinco critérios devem ser observados:

- ▼ o alcance espacial dos custos e dos benefícios;
- ▼ a eficiência econômica na provisão do serviço;
- ▼ a capacidade técnica para o exercício da atribuição;
- ▼ o critério da capacidade financeira para fazer frente aos custos envolvidos;
- ▼ o critério da capacidade político-institucional para o desempenho da atribuição.

Tudo aquilo cujos benefícios ou custos circunscreverem-se ao território do município e que encontrar, no mesmo local, recursos técnicos, financeiros e institucionais suficientes, assim como condições de ser feito de modo economicamente eficiente, deve ser entregue à responsabilidade do governo municipal. No outro extremo, as atribuições que têm dimensão nacional na aplicação dos critérios mencionados deveriam, portanto, ser entregues à responsabilidade do governo federal.

Mais difícil é definir os limites que enquadrariam as responsabilidades dos governos estaduais. Enquanto o caráter local ou não de uma função de interesse público pode ser avaliado com alguma objetividade, as fronteiras entre o nacional e o estadual são muito pouco nítidas e, portanto, difíceis de serem observadas. Não por acaso, a Constituição brasileira (art. 23) relaciona as competências exclusivas da União e dos municípios, mas não as dos estados. A estes são reservadas as competências que não lhes sejam expressamente vedadas pela Constituição (art. 25).

As áreas metropolitanas constituem um caso especial. Aí é onde a maior parte dos serviços urbanos ultrapassa as divisas municipais sob qualquer um dos critérios acima relacionados. Abastecimento de água é um exemplo interessante a esse respeito. Dados os elevados custos de captação e tratamento, a produção pode ser economicamente inviável em pequenas localidades, uma vez que o baixo número de ligações não viabilizaria financeiramente o projeto. Adicione-se a isso o aspecto técnico da divisibilidade na oferta do serviço. Para algumas atividades as possibilidades de utilização do serviço (consumo) dependem de equilíbrio entre produção, transmissão e distribuição. No caso do abastecimento de água essas etapas referem-se a:

- ▼ captação e tratamento;
- ▼ adução (transporte do líquido dos reservatórios às redes internas de distribuição);
- ▼ distribuição (colocação da rede de abastecimento na porta do consumidor).

De nada adianta expandir a rede de distribuição se não houver expansão concomitante na captação e na adução, e vice-versa. Vê-se, aí, que são grandes as possibilidades de conflitos interjurisdicionais quando uma ou mais de uma dessas etapas está sob a responsabilidade de esferas distintas do governo. Por outro lado, são mínimas as possibilidades de se dar um tratamento uniforme à questão. Se para alguns municípios de grande porte e para outros localizados na proximidade de mananciais que simplificam a captação há condições econômicas e técnicas para que o serviço seja inteiramente produzido na própria jurisdição, naqueles onde essas vantagens não existem isto é impossível.

Um outro exemplo do mesmo teor é fornecido por programas de energia. O consumo urbano de energia elétrica para fins industriais, residenciais e de iluminação pública depende da conjunção de decisões relativas à geração, transmissão e distribuição da energia. Dessa forma, a iluminação pública — uma função inerente ao município — não pode ser fornecida se não houver uma adequada disponibilidade local de energia. Portanto, mesmo que houvesse uma forte preferência da coletividade por ruas mais iluminadas e capacidade financeira para tanto, o atendimento dessas preferências não dependeria apenas da atuação do governo local, que não pode interferir diretamente sobre a geração e transmissão de energia. É fácil imaginar, neste caso, que divergências políticas acabam desaguando nas áreas urbanas em que a prevalência de governos opositores dificulta o entendimento com escalões superiores da hierarquia governamental.

A ampliação da escala urbana é outro fator que agrava os problemas metropolitanos. O crescimento da urbanização e a concentração demográfica inflacionam de tal modo o custo de produção de serviços urbanos que seu atendimento passa a requerer um volume de recursos que supera em muito as possibilidades financeiras locais. No caso de programas de abastecimento de água, por exemplo, a captação se faz a distâncias cada vez maiores, o tratamento e a adução requerem tecnologias mais sofisticadas e a distribuição tem de ser constantemente renovada para suportar uma crescente verticalização. Exemplos semelhantes poderiam ser apontados com relação a problemas de saneamento básico e transporte coletivo, cuja solução, nas áreas metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo, requer recursos que desafiam qualquer capacidade de previsão.

De extrema importância para a regulação é a capacidade de o órgão regulador ser dotado dos instrumentos adequados para lidar com o problema. Es-

ses instrumentos são de natureza diversa e variam conforme o problema em foco: tributação, estímulos financeiros, acesso aos meios de comunicação etc. Em alguns casos, a proximidade do governo municipal em relação à comunidade torna-o mais vulnerável à parcialidade, ao patrimonialismo, ao corporativismo, recomendando-se atribuir a responsabilidade a outro nível de governo.

Se em alguns casos há interesse em se garantir certa distância entre o governo e o particular para fazer aquele mais isento e mais livre ao tomar decisões, em outros é importante encontrar a solução institucional que mais aproxime o governo dos governados. Como o poder municipal é o que mais próximo se encontra dos governados, pode ser interessante, em casos específicos, dar-lhe a responsabilidade por determinados serviços ou atividades. O serviço de limpeza urbana e, de modo geral, os de utilidade pública são exemplos típicos, pois sua ausência ou mau funcionamento afetam diretamente a qualidade de vida dos cidadãos, sendo conveniente facilitar a estes o acesso aos centros de decisão. É preciso evitar, entretanto, que, em regiões onde o grau de heterogeneidade social é elevado, a busca da representatividade possa provocar maior iniquidade na formulação de políticas.

A solução para os conflitos de jurisdição no campo dos serviços públicos não está na transferência de responsabilidades para o poder central. À medida que as atribuições governamentais vão sendo transferidas para níveis de governo mais elevados, ampliam-se os canais burocráticos, aumentam as distâncias hierárquicas entre os órgãos que executam e aqueles que decidem e o controle administrativo torna-se mais impessoal e mais complexo. Multiplicam-se as normas, aumentam-se as exigências de preparação de relatórios e elaboração de planos, sofisticam-se os métodos de acompanhamento, sem que ganhos visíveis do ponto de vista da eficiência administrativa sejam claramente percebidos. Ao contrário, a multiplicação de estruturas burocráticas para dar conta da crescente complexidade administrativa amplia sobremaneira os custos governamentais, reduzindo a própria capacidade de investimento. A tese da representatividade associa-se, assim, à de um mais eficiente controle da sociedade sobre o aparelho estatal.

4. Privatização e regulação

No caso da regulação de serviços públicos cuja exploração é concedida a empresas privadas, outras considerações devem ser observadas com respeito à competência para exercê-la. São elas:

- ▼ a exigência ou não de padrões uniformes a serem observados na oferta dos serviços e o alcance dessa uniformidade — nacional, regional ou local;
- ▼ o caráter difuso ou focalizado do objeto da regulação;

- ▼ a natureza coletiva ou individual dos serviços prestados;
- ▼ a atividade sobre a qual é exercida a regulação;
- ▼ a etapa de produção/utilização dos serviços sobre a qual a regulação é exercida.

A padronização pode ser uma exigência técnica, política ou social. A exigência técnica deve prevalecer quando a adoção de procedimentos diferenciados impuser custos econômicos (por exemplo, a qualidade do combustível produzido), prevalecendo os demais argumentos quando a padronização for politicamente incorreta (como a qualidade da água distribuída para consumo) ou socialmente inaceitável (por exemplo, o acesso à atenção básica em saúde). O alcance da padronização depende do objeto da regulação. Quando este é a produção de um serviço público bem-focalizado, como o transporte urbano, o alcance da padronização pode ser limitado à esfera metropolitana, podendo a competência para regular o serviço ser, portanto, exercida no âmbito local. De outra parte, se o objeto da regulação é difuso e de natureza coletiva, como no caso dos serviços de radiodifusão, a exigência de padronização deve-se estender a todo o território nacional, cabendo à União a responsabilidade principal por regular o serviço.

Para um mesmo objeto, ou atividade, as exigências de padronização diferem conforme a hierarquia das normas a serem estabelecidas e as etapas do processo de produção/comercialização em que a regulação é exercida. Normas gerais, relativas a padrões técnicos de produção, condições de atendimento da demanda, diretrizes da política tarifária, acessibilidade aos serviços e cuidados com problemas ambientais e sociais, podem ser aplicadas de modo uniforme em todo o país, ao passo que condições específicas a respeito dessas mesmas questões devem-se ajustar a distintas realidades socioeconômicas regionais.

Com respeito a etapas do processo de produção/comercialização dos serviços objeto da regulação, o problema varia conforme o serviço em tela. Serviços cujas etapas precisam estar integradas, como é o caso das telecomunicações, requerem normas comuns, mas isto não se aplica a outros serviços cujas etapas são relativamente independentes, como o transporte coletivo. Neste último caso, a infra-estrutura viária admite padrões distintos daqueles aplicados à prestação do serviço propriamente dito, ambos sujeitos a adaptações a condições locais.

Dada a multiplicidade de fatores intervenientes, um dos aspectos mais importantes para a eficiência da ação reguladora é o funcionamento adequado de instâncias de coordenação. As exigências de coordenação são de três tipos:

- ▼ a coordenação de atividades que concorrem pelo uso de um mesmo recurso natural;

- ▼ a coordenação de atividades que se desenvolvem em distintos espaços da hierarquia regional/urbana;
- ▼ a coordenação de atividades que ocorrem em tempos diferentes.

O caso mais conhecido de necessidades de coordenação do primeiro tipo é o que aborda o múltiplo uso da água. Pelo menos quatro utilizações diferentes deste recurso são conhecidas: na geração de energia, no transporte, na atividade econômica (agrícola, industrial ou comercial) e no consumo humano. O descuido do passado com respeito ao uso desse recurso é, hoje em dia, objeto de grande preocupação. A poluição dos rios ameaça o abastecimento das cidades, ao mesmo tempo que a ausência de uma visão estratégica para compatibilizar o múltiplo uso deste recurso é causa de ineficiência econômica e provoca sérios danos ambientais e sociais.

A necessidade de um planejamento integrado do uso da água contida em uma determinada bacia hidrográfica tem sido reconhecida e algumas iniciativas nesta direção já se fazem notar, em particular no estado de São Paulo. Todavia, a gestão integrada dos recursos de uma bacia hidrográfica depende de um eficiente sistema de coordenação intersetorial e intergovernamental, cuja montagem é prejudicada pelo modo como se dá, atualmente, a intervenção do poder público na área. O conflito entre o município, que detém o poder de conceder os serviços de abastecimento de água nas cidades, e o governo estadual, que controla a empresa prestadora do serviço, é um dos problemas que carece de solução. Além disso, como as bacias hidrográficas não se definem em função da geopolítica, atravessando vários estados, a utilização da água com fins econômicos nem sempre atende aos interesses de todos, dificultando o entendimento. Somente agora, com a criação da Agência Nacional de Águas (ANA) é que o governo federal acordou para o problema, embora a questão da cooperação intergovernamental no controle e fiscalização das bacias hidrográficas esteja longe de ser resolvida.²

O transporte rodoviário é o exemplo mais importante dos problemas de coordenação de atividades que se distribuem no espaço. Neste caso, o transporte interestadual tem sido objeto de regulação federal e o transporte intermunicipal fica na esfera de atuação dos estados, cabendo aos municípios a responsabilidade pelo transporte municipal. O problema maior, aqui, situa-se nas regiões metropolitanas, onde a ausência de coordenação entre os municí-

² Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Esta lei atribui amplas competências à ANA, com respeito a normas voltadas para implementação, operacionalização, controle e avaliação da Política Nacional de Recursos Hídricos, além de outras competências no campo da regulação dos corpos de água de domínio da União, incluindo entre suas obrigações a de estimular a criação de comitês de gestão de bacias hidrográficas e prevendo a delegação a agências de águas ou de bacias de responsabilidades pela execução de atribuições de sua competência.

pios e o governo estadual gera superposições, desperdícios e elevados custos sociais.

A coordenação intertemporal também precisa ser considerada. Ela se refere à necessidade de sincronizar as decisões de investimento relativas à expansão ou modernização dos serviços, de modo a evitar desperdícios econômicos e prejuízos para o usuário/consumidor. Voltando ao exemplo da água, os investimentos na captação, adução e distribuição precisam estar articulados de modo a maximizar os benefícios desses investimentos para a comunidade.

Conforme mencionado anteriormente, um aspecto importante para a coordenação das atividades de regulação a cargo de várias instâncias do poder público é o que se refere à disponibilidade de instrumentos para cada uma delas fazer com que as normas sejam de fato cumpridas (*enforcement*). Por este critério, o espaço para o exercício individual de ações reguladoras pelos municípios seria bastante reduzido, recomendando-se a formação de parcerias (consórcios) para uma ação coletiva. Todavia, não basta dispor do instrumento, é preciso ter condições de bem aplicá-lo, isto é, de controlar e fiscalizar a aderência, ou não, às normas estabelecidas na legislação. Neste caso, a proximidade do poder público dos serviços prestados à população confere aos municípios, e também aos estados, um papel importante nas atividades de regulação.

É no âmbito dos serviços urbanos que os problemas de coordenação das ações de regulação são mais evidentes e mais difíceis de solucionar. A qualidade da vida urbana depende do satisfatório funcionamento de serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos, de ruas e outros logradouros públicos limpos, bem iluminados e conservados, de sistemas eficientes de transporte coletivo, de cuidados com a preservação do meio ambiente e de facilidades para o desfrute do lazer.

Tradicionalmente, a responsabilidade pelo atendimento dos quesitos mencionados cabe ao governo municipal, pois são questões que interferem diariamente sobre o humor do cidadão, estimulando sua reação a falhas e deficiências. Torneiras secas, ruas sujas e escuras, transporte precário, ar poluído e ausência de espaços agradáveis para o lazer e o divertimento não favorecem a obtenção de votos. Assim, a proximidade governo/eleitor poderia induzir a um comportamento mais responsável das autoridades, ao mesmo tempo que favoreceria o desenvolvimento da responsabilidade cívica da população.

No entanto, muitas das ações que concorrem para o bom funcionamento da vida urbana ocorrem fora dos limites municipais e aumentam em complexidade com o avanço da urbanização. Já vimos que alguns serviços indispensáveis — água e esgotos, transporte coletivo e iluminação pública, por exemplo — perdem em eficiência quando operados em escala reduzida. Requerem, ainda, uma perfeita integração entre diferentes etapas do processo produtivo, exi-

gindo soluções técnicas mais sofisticadas e crescentes recursos financeiros, à medida que aumenta a escala da urbanização.

O aumento da escala urbana não tem só um efeito quantitativo sobre a oferta desses serviços. Muda, também, a sua qualidade. Se em pequenas comunidades urbanas esses serviços podem ser adequadamente solucionados no limite de suas fronteiras, isto já não é necessariamente verdadeiro em cidades maiores e é totalmente impossível em grandes metrópoles. Nestas, até o lixo deixa de ser um problema estritamente municipal, uma vez que há que buscar áreas apropriadas para o seu despejo e tratamento no espaço de toda a região metropolitana.

Nas áreas metropolitanas é que o problema se torna mais sério, porque a fronteira política já não coincide com a fronteira urbana. Benefícios e custos não são totalmente internalizados e as decisões devem levar em conta os problemas comuns à metrópole como um todo, exigindo maior coordenação. Além disso, a solução dos problemas requer o uso de tecnologias mais sofisticadas que acarretam custos financeiros cada vez mais elevados. Em face das carências acumuladas, a escala financeira supera, em muito, a capacidade de governos municipais e estaduais.

É na área urbana, portanto, onde o descompasso entre a competência formal e as possibilidades técnicas e financeiras se torna mais evidente. A tentativa de resolver o problema transferindo a competência para esferas superiores de governo enfraquece o poder local, minando as bases de sustentação das democracias representativas. Em vez de transferir, trata-se de repartir. Nessa repartição, o papel do governo federal deveria estar voltado para as questões que extrapolam o objeto específico da regulação, entre elas a competição por recursos naturais, os impactos ambientais e as conseqüências sociais. A presença do governo estadual seria exigida nas áreas metropolitanas mediante um esforço de promoção de ações coordenadas com os governos municipais.

5. A experiência brasileira

Por ter-se concentrado inicialmente em setores onde a intervenção dos governos estaduais e municipais era praticamente inexistente, a privatização brasileira não trouxe à tona a questão federativa no contexto das preocupações com a regulação dos serviços entregues à exploração pelo setor privado. Os setores de comunicações e de energia estavam integrados em grandes sistemas nacionais, comandados por uma *holding* estatal controlada pelo governo federal e compostos por empresas estaduais, sobre as quais o poder de intervenção dos estados era limitado. A rigor, os dois casos eram diferentes, pois, enquanto o sistema de telecomunicações estava totalmente sob o comando do governo federal, na área da energia elétrica os estados mantinham, e ainda mantêm, o controle sobre a

decisão de privatizar os serviços, principalmente naqueles casos de sistemas estaduais altamente integrados, a exemplo de São Paulo, Minas Gerais e Paraná.

A despeito da diferença apontada, a implantação das novas agências reguladoras — a Anatel e a Aneel — não criou maiores atritos com os estados, uma vez que a competência para regular a exploração desses serviços é federal e que as questões que presidiram a constituição e os primeiros anos de funcionamento destas agências — introdução de competição nos respectivos mercados, definição de padrões de oferta dos serviços, estabelecimento de metas de cobertura e definição de regras tarifárias — já eram, à exceção da primeira, matérias tratadas na alçada federal.³

A ausência de conflitos com respeito à predominância federal na regulação da energia foi revelada em proposta preparada por uma comissão mista composta pelo Ministério das Minas e Energia e o Fórum de Secretários Estaduais de Energia e incluída no documento que reúne os debates realizados no Seminário Internacional sobre Descentralização das Atividades de Regulação e Fiscalização do Setor Elétrico, realizado em Brasília em novembro de 1997. Nesse documento (Bahia, 1998), o máximo de descentralização é concedido às atividades de fiscalização e de ouvidoria e o mínimo de interferência estadual é admitido em questões de concessões e autorizações. Numa escala decrescente, em função do grau de descentralização, o documento propõe a seguinte hierarquia de atribuições que poderiam ser descentralizadas (a relação completa das atividades que a proposta sugere poderiam ser descentralizadas é apresentada no anexo):

- ▼ nível 1 — atividades de fiscalização e ouvidoria;
- ▼ nível 2 — regulação técnica e de qualidade; estabelecimento de critérios, padrões etc.;
- ▼ nível 3 — regulação econômica;
- ▼ nível 4 — licenciamento de geração local (concessões e autorizações), distribuição e comercialização.

Uma exceção importante na área de energia é a representada pelo gás. O crescente interesse pelo uso do gás natural na geração de energia elétrica esbarrou na competência estadual para explorar o serviço de gás canalizado, diretamente ou mediante concessão a empresa estatal. Neste caso, conforme

³ A lei que instituiu a Aneel (Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996) deixa clara, no capítulo que cuida da descentralização de suas atividades (capítulo IV), a predominância do governo federal na regulação da energia elétrica ao estabelecer a possibilidade do exercício, pelos estados, de atividades complementares de regulação, controle e fiscalização, mediante convênios de cooperação que deverão obedecer às normas federais.

assinala Pires (1999), a Aneel deve articular-se com a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e com as agências reguladoras estaduais para definir uma política tarifária estável para o setor, de modo a abrir o caminho para a adoção de soluções. A ausência de entendimentos pode gerar problemas do tipo do ocorrido no Rio de Janeiro, onde a intervenção do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (Cade) foi requerida para anular decisão da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio de Janeiro, que tinha concordado com o aumento do preço do gás natural fornecido a grandes consumidores.

Ainda que a situação pretérita fosse diferente, isto é, que os estados tivessem maior interferência na prestação dos serviços de comunicações e de energia, é pouco provável que fosse possível sustentá-la no contexto de uma proposta de privatização voltada para a introdução de competitividade na oferta desses serviços. Com a exigência de criação de mercados competitivos, a manutenção de mercados cativos não se sustenta, limitando o poder de atuação de agências reguladoras estaduais.

Cabe lembrar, a este respeito, o enfraquecimento das agências reguladoras estaduais norte-americanas — as *public utilities commissions* (PUCs) — apontado em estudo recente (Pires, 1999). Após mais de quatro décadas de predomínio nas áreas de energia e telecomunicações, as PUCs vêm perdendo espaço para as agências federais à medida que as exigências de competitividade forçam a abertura de mercados cativos e que a modernização tecnológica cria possibilidades até então inexistentes para o exercício da competição.

A absorção de responsabilidades pelo governo federal norte-americano no campo da regulação da energia não tem sido, no entanto, um processo tranquilo. Duas intervenções importantes feitas no seminário internacional sobre descentralização acima referido relatam grandes conflitos entre estados e entre estes e o governo federal. Ashley Brown, da Universidade de Harvard, chama a atenção para a questão da fixação do preço da transmissão de energia, um assunto ainda não resolvido, apesar de ser um elemento crítico para a criação de um mercado nacional de energia. De outra parte, Ron Eachus, comissário do estado de Oregon, ressalta os danos potenciais para pequenos consumidores e para o meio ambiente de regras uniformes que eliminem a possibilidade de estados como o dele, que dispõem de energia barata gerada por hidrelétricas, melhor atenderem aos interesses de seus habitantes. Ambos, assim como o representante do Canadá nesse seminário, concordam que não devem ser considerados exemplos a serem seguidos pelo Brasil.

A contrapartida da ênfase na competição e no predomínio de mercados cada vez mais liberados de normas restritivas à sua atuação é o risco da exclusão social. Ainda que a competição estimulada pela tecnologia seja capaz de reduzir em muito o custo do acesso aos serviços, haverá uma parcela da população que se poderá ver impedida de desfrutar os modernos meios de comunicação e os confortos propiciados pelo acesso à energia, caso o Estado não institua regras claras de universalidade de acesso e, mais importante, te-

nha condições de fiscalizar seu cumprimento e impor as penalidades devidas no caso de transgressão.

No caso brasileiro, a preocupação com a exclusão do acesso aos serviços é, por motivos óbvios, uma questão de mais alta relevância. A lei que rege o novo regime de telecomunicações aborda este problema com precisão. Regras claras são estabelecidas com respeito a índices de cobertura, níveis de atendimento e respectivas metas a serem atingidas em prazos determinados. No entanto, a capacidade de fiscalização e controle é limitada e a disposição de aplicar as penalidades previstas em caso de descumprimento é afetada pela dificuldade de avaliar com precisão as responsabilidades pelas falhas encontradas. Tem-se notícia de freqüentes denúncias, veiculadas pela imprensa, de não-cumprimento das metas de expansão da cobertura dos serviços, mas não se sabe das providências adotadas a respeito.

Uma forma de suprir as deficiências de controle e fiscalização é envolver os estados nesta tarefa. Pela maior proximidade de produtores e usuários, os governos estaduais poderiam exercer melhores controles e fiscalização se atuando em cooperação com as agências federais incumbidas da regulação dos serviços prestados no âmbito de suas respectivas jurisdições. É exatamente com este espírito que a lei de criação da Aneel prevê a realização de convênios com agências estaduais para o controle e fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica. Convênios deste tipo já foram assinados com oito estados (Pará, Bahia, São Paulo, Rio Grande do Sul, Ceará, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro e Mato Grosso) e há outros casos sendo estudados.

À medida que a privatização avançar em áreas onde a atuação dos governos estaduais e municipais tem sido relevante, a exemplo de transporte e saneamento, as necessidades de maior cooperação intergovernamental para o exercício de uma efetiva regulação ficarão mais evidentes, não só como órgãos coadjuvantes para o exercício das funções de controle e fiscalização, mas também como parceiros importantes na definição de normas a serem estatuídas de modo a evitar conflitos que podem redundar em prejuízo para a eficiência dos serviços e a satisfação dos usuários, como o acima mencionado para o caso do gás.

O modelo adotado pelos estados que já avançaram na criação de agências reguladoras segue as iniciativas pioneiras dos estados do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro, adotadas no início de 1997, de agências de caráter universal, isto é, dotadas de amplas competências para regular todas as atividades delegadas pelos governos estaduais à iniciativa privada. Ceará, Pará, Minas Gerais e Rio Grande do Norte também seguiram essa linha, enquanto o estado de São Paulo optou por soluções específicas.⁴ Em 1999, segundo Pi-

⁴ Tem-se notícia, por enquanto, da criação de uma comissão especialmente voltada para questões de energia nesse estado.

res, oito estados — incluindo, além dos já citados, Bahia, Sergipe e Mato Grosso — dispunham de agências reguladoras de serviços públicos.

Não é propósito deste artigo fazer uma avaliação da experiência dessas agências, mesmo porque ela ainda é muito recente. Mais importante é refletir sobre as alternativas contempladas com respeito à amplitude das atribuições de um órgão regulador estadual a partir do exame do modelo concebido para o Rio de Janeiro. De acordo com a lei de sua criação (Lei Estadual nº 2.686, de 13 de fevereiro de 1997), compete à Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro (Asep) “exercer o poder regulatório acompanhando, controlando e fiscalizando as concessões e permissões de serviços públicos nos quais o Estado figure por disposição legal ou pactual como o Poder Concedente ou Permitente, nos termos das normas legais regulamentares e consensuais pertinentes, ficando excluídos da sua competência e dos efeitos desta lei os serviços públicos previstos no Decreto-Lei nº 276, de 22 de julho de 1975, cuja disciplina foi outorgada à autarquia criada pela Lei nº 1.221, de 06 de novembro de 1987”.

Os princípios fundamentais que devem informar a atuação da Asep, bem como as competências a ela atribuídas, são bastante amplos, incluindo a autoridade para dirimir conflitos entre concedente e concessionários, o poder de decidir em última instância na esfera administrativa sobre pedidos de revisão de tarifas, a capacidade de emitir resoluções sobre o objeto do contrato e fiscalizar o seu cumprimento. Tamanho poder contrasta, segundo matéria divulgada por *O Globo* em 16 de julho deste ano, com uma pífia atuação, embora estejam sob sua responsabilidade serviços de transporte (trem, metrô e barcas), de distribuição de gás, abastecimento de água (duas concessões) e rodovias (Via Lagos). Segundo a matéria em questão, a Asep sofre denúncias de corrupção e carece de técnicos especializados para o exercício de suas funções, não tendo, desde a sua criação em 1997, aplicado qualquer penalidade.

O exemplo da Asep deve servir de alerta para um problema que é comum à administração pública brasileira e que decorre do despreparo do Estado para lidar com as novas tarefas que lhe cabe desempenhar pós-privatização. Se as dificuldades encontradas já são grandes em setores mais bem estruturados, como os de energia e telecomunicações, elas são ainda maiores em áreas cujo desmonte institucional precedeu, em mais de uma década, o início da privatização, como o transporte e o saneamento, onde o bom exercício da regulação no plano estadual é de fundamental importância para o sucesso da privatização e para o atendimento dos interesses dos usuários desses serviços.

Com a extinção do BNH, em meados dos anos 1980, e da EBTU, no início da década de 1990, o governo federal deixou de exercer o papel que detinha no passado de principal responsável pelas políticas de saneamento e de transporte urbano, desmontando os sistemas de financiamento que lhe asseguravam o controle sobre as intervenções de estados e municípios nessas áreas, sem que estes últimos tivessem tido condições de se preparar para assumir

as novas responsabilidades. A conseqüência, já insistentemente apontada, foi a deterioração desses serviços, mais percebida nas grandes cidades e regiões metropolitanas, acarretando sensíveis custos econômicos e graves problemas sociais e ambientais.

O agravamento da crise fiscal e as medidas adotadas para promover o ajuste das contas públicas, entre elas a proibição de concessão de crédito a entidades públicas por instituições financeiras oficiais, agravaram as dificuldades para a obtenção dos recursos necessários para cobrir os investimentos requeridos nessas áreas. Assim, a acumulação de problemas e a decorrente insatisfação dos usuários abriram espaço para o avanço de propostas de privatização desses serviços que têm esbarrado, entretanto, na ausência de um ambiente institucional que assegure a tranquilidade do investidor e a defesa dos interesses da população.

O caso do saneamento fornece um bom exemplo das dificuldades encontradas pela proposta de privatização. Como se sabe, o município é o poder concedente, mas a exploração do serviço foi entregue a empresas públicas controladas pelos governos estaduais, na década de 1970, em decorrência da condição imposta pelo governo federal para acesso aos recursos administrados pelo extinto BNH. Como os contratos de concessão assinados pelos municípios com os respectivos estados contêm cláusulas de ressarcimento dos investimentos realizados pela empresa estadual durante a vigência do contrato e como é praticamente impossível estabelecer o montante a ser ressarcido, as tentativas de privatização têm encontrado enormes dificuldades para prosperar na ausência de um claro entendimento entre as partes envolvidas.

Um exemplo dessas dificuldades foi o fornecido pela tentativa de privatização da empresa de saneamento do estado do Rio de Janeiro. Na falta de entendimento com os municípios da região metropolitana, o governo do estado, na administração Marcello Alencar, obteve a aprovação da Assembléia Legislativa para uma lei que dava ao governo estadual poderes para decidir sobre a prestação dos serviços na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, inclusive no sentido de promover sua privatização. Após enorme controvérsia, esta lei foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Contas do Estado, forçando o governo a recuar do seu intento de privatização.

No entanto, o conflito entre a competência municipal e o alcance supramunicipal dos problemas afetos ao saneamento básico, mais visíveis nas regiões metropolitanas, carece de uma rápida solução. Dois projetos de lei tramitam no Congresso Nacional buscando dar um novo ordenamento institucional ao setor. O Projeto de Lei nº 266/96, do senador José Serra, reconhece a necessidade de uma política nacional de saneamento coordenada pelo governo federal, atribuindo à União poderes para: estabelecer requisitos mínimos para a qualidade da água oferecida à população e para o consumo essencial à preservação da vida e à saúde pública; definir limites à concentração nos mercados nacional e regional de modo a assegurar competição no setor e

na economia; formular a política nacional de saneamento, integrando as políticas de saúde, meio ambiente e recursos hídricos; estabelecer, no âmbito dessa política, metas para a cobertura dos serviços de abastecimento de água e de esgotos, índice e níveis de tratamento de esgotos, perdas em sistemas de água, e qualidade da água distribuída. De acordo com este projeto, a política nacional de saneamento deverá estabelecer critérios para a aplicação de recursos financeiros federais no setor que conduzam à cooperação entre União, estados e municípios na prestação integrada e gestão associada dos serviços públicos de saneamento básico.

Com o mesmo objetivo de cooperação intergovernamental na prestação desses serviços, o Projeto de Lei Complementar nº 72/99, do deputado Adolfo Marinho, propõe ações legislativas, administrativas e de assistência técnica e financeira, a serem adotadas pela União, com a finalidade de universalizar o abastecimento de água, evitar a poluição dos recursos hídricos, adotar a bacia hidrográfica como base para o planejamento do uso desses recursos, estimular a eficiência, a integração e a competição nos serviços, e garantir a participação de representantes dos usuários nas políticas de regulação dos serviços. Na verdade, este projeto vai mais além, ao propor a limitação da competência exclusiva dos municípios para regular os serviços de água e esgotos às etapas de distribuição de água e de coleta de esgotos e aos casos em que as demais etapas — isto é, a captação, o tratamento e o transporte da água, bem como o transporte e o tratamento de esgotos — ocorrerem inteiramente nos limites territoriais de sua jurisdição. Os municípios manteriam, ainda, a competência quando se associassem para prestar os serviços, desde que fosse obedecido o mencionado anteriormente e que os serviços não estivessem sendo prestados por empresa estadual. Nos demais casos, a competência ficaria atribuída aos governos estaduais.

No caso do transporte, a questão do transporte urbano não está explicitamente contemplada no projeto de criação da Agência Nacional de Transporte (ANT), mas o campo de atuação dessa agência, segundo esse projeto, estende-se aos transportes rodoviário, ferroviário, fluvial e aos portos, cabendo-lhe, entre outras atribuições, implementar a política nacional de transportes, propor a outorga de concessões, autorizar a exploração do transporte interestadual e internacional de passageiros, podendo firmar convênios com órgãos da administração pública federal, estadual e municipal para o bom desempenho de sua missão. Em muitos casos, portanto, as iniciativas federais poderão provocar impactos urbanos significativos na ausência de ações coordenadas com os estados e municípios, principalmente nas grandes metrópoles.

Tanto no caso do saneamento quanto no do transporte, o problema principal a ser resolvido, no que diz respeito à regulação dos serviços, é a superposição de intervenções e a ausência de instâncias adequadas para solucionar conflitos. O projeto de lei da ANT (assim como a lei da ANA) refere-se à realização de convênios com órgãos estaduais e municipais, mas isso não elide o problema de que as decisões sobre a regulação, no âmbito das competências de cada um, são toma-

das isoladamente, sem mecanismos capazes de promover a coordenação espacial. Assim como a bacia hidrográfica é uma referência importante para o caso dos recursos hídricos, as aglomerações urbanas, principalmente as metrópoles, deveriam ser uma referência para o caso dos transportes, tendo em vista a importância dos transportes na configuração do espaço urbano e a necessidade de reduzir a ineficiência decorrente de sistemas com baixa capacidade de resolução, cabendo à União instituir mecanismos que induzam à indispensável cooperação intergovernamental. Ao contrário dos setores de telecomunicações e energia, onde a inexistência de padrões nacionais pode acarretar custos econômicos indesejáveis, os problemas de saneamento e de transporte urbano têm uma clara dimensão regional, não comportando um padrão uniforme.

Neste sentido, a proposta do senador José Serra para o caso do saneamento é mais realista ao evitar estabelecer definições específicas sobre os casos em que a competência pelos serviços deve ser assumida por um ou por outro ente da Federação, fixando-se na instituição, pela União, de diretrizes e metas diferenciadas conforme as condições socioeconômicas de cada região, bem como de uma política nacional voltada para a cooperação entre estados e municípios e a integração dos serviços.

6. À guisa de conclusão

Um texto clássico sobre a economia da regulação (Viscusi et alii, 1995) alinhava três argumentos importantes para o envolvimento dos governos estaduais no campo da regulação. São eles:

- ▼ custos e benefícios da regulação variam em razão de diferenças regionais nas preferências dos consumidores e nas condições econômicas sob as quais operam as atividades reguladas;
- ▼ a diversidade de marcos regulatórios oferece ao cidadão opções de escolha com respeito ao local de sua residência, em função de sua preferência por maior ou menor controle do Estado sobre a oferta de serviços públicos;
- ▼ a descentralização da regulação abre espaço para a adoção de soluções inovadoras, menos onerosas que a aplicação de regras universais estabelecidas no plano nacional.

Conforme assinalado ao longo deste artigo, os argumentos acima reproduzidos não podem ser vistos como parâmetros a serem observados na repartição de competências para o exercício de atividades reguladoras em uma federação e tampouco como uma regra a ser universalmente aplicada. Cada federação tem suas próprias particularidades, que requerem soluções especial-

mente desenhadas para atendê-las. Cabe lembrar, a respeito, o caso especial dos municípios brasileiros, que, desfrutando da condição de entes da Federação, também devem ser incluídos na análise do problema em foco.

Mais importante do que definir regras é relacionar as questões que precisam ser consideradas na análise de cada caso específico, à luz dos argumentos esposados e das considerações feitas anteriormente. A relação dessas questões, apresentada a seguir, pode ser vista como uma agenda de aspectos relevantes para a promoção de um mais amplo debate sobre a importância de avançarmos rapidamente na construção de um modelo institucional adequado às peculiaridades da Federação brasileira.

- ▼ *Diversidade de situações e vantagens de descentralização* — Regras regionalmente diferenciadas, com respeito à operação dos serviços entregues ao setor privado, podem ajustar-se às preferências do consumidor e aos custos de produção, dar liberdade de escolha do indivíduo e incentivar a adoção de soluções inovadoras em matéria de regulação.
- ▼ *Proximidade do regulador e controle da atividade regulada* — A regulação no plano local aproxima o regulador do regulado, e ambos dos usuários dos serviços prestados, favorecendo o controle e a fiscalização. De outra parte, a proximidade aumenta as chances de interferência de interesses particulares nas decisões, podendo afetar a independência e a qualidade da regulação.
- ▼ *Existência de externalidades e necessidade de centralização* — Os limites à descentralização da regulação são determinados pela existência de externalidades econômicas, sociais ou ambientais. Quando a atuação isolada de um determinado estado não for capaz de lidar com essas externalidades, a adoção de normas nacionais aplicáveis em todo o território nacional se impõe. Nessa situação a ação do governo estadual deve ser complementar àquela exercida na esfera federal, sendo importante estabelecer mecanismos adequados de coordenação.
- ▼ *Padronização de regras e importância da coordenação* — A regulação por agências federais não exclui, como mencionado acima, a intervenção de agências subnacionais, seja para acrescentar detalhes a diretrizes nacionalmente uniformes, seja para colaborar nas tarefas de controle e fiscalização. Em ambos os casos, é fundamental instituir mecanismos que propiciem uma adequada coordenação de decisões e de procedimentos para evitar conflitos e desencontros que prejudiquem a eficiência e a eficácia da regulação.
- ▼ *Regulação setorial e política de infra-estrutura* — O enfoque setorial das agências reguladoras federais deixa em aberto uma questão importante no caso de países como o Brasil, em que as necessidades de expansão da infra-estrutura econômica são grandes e onde as diversidades regionais de

desenvolvimento requerem uma maior presença do Estado na formulação de políticas integradas de investimento para atender a essas questões. A instituição, por alguns estados, de uma única agência reguladora não supre essa deficiência, cabendo avançar na discussão de instâncias de articulação setorial e regional para lidar com a questão em referência.

Referências bibliográficas

- Bahia. Secretaria de Energia, Transportes e Comunicações. *Descentralização das atividades de regulação e fiscalização do setor elétrico*. Brasília, 1998.
- Brown, Ashley. Descentralização e regulação: a experiência dos Estados Unidos. In: Seminário Internacional sobre Descentralização das Atividades de Regulação e Fiscalização do Setor Elétrico. *Anais...* Brasília, 1997.
- Eachus, Ron. Descentralização e regulação: a experiência dos Estados Unidos. In: Seminário Internacional sobre Descentralização das Atividades de Regulação e Fiscalização do Setor Elétrico. *Anais...* Brasília, 1997.
- Pires, José Claudio Linhares. Políticas regulatórias no setor de energia elétrica: a experiência dos Estados Unidos e da União Européia. Rio de Janeiro, BNDES, 1999. (Textos para Discussão, 73.)
- Viscusi, W. Kipp; Vernon, John & Harrington Jr. *Economics of regulation*. Cambridge, Mass., MIT Press, 1995.

Anexo

Projeto de Descentralização do Setor Elétrico Brasileiro: proposta da comissão mista MME/Fórum de Secretários Estaduais de Energia para a descentralização da regulação

1. Princípios para o exercício das atividades regulatórias

Os organismos estaduais deverão cumprir com os seguintes princípios:

- ▼ agir com justiça, imparcialidade, honestidade e responsabilidade;
- ▼ tratamento idêntico a todos os agentes regulados, consumidores e instituições envolvidas;

- ▼ total independência das influências políticas e privadas;
- ▼ fixar atos regulatórios claros, e sem interferência na gestão da concessão;
- ▼ decisões consistentes e com forte embasamento técnico.

2. Condicionantes para a descentralização

Os organismos de regulação estadual deverão:

- ▼ ser criados por lei;
- ▼ provar capacidade de atendimento aos princípios;
- ▼ ter estrutura organizacional e administrativa adequada;
- ▼ dirigentes deverão ter capacidade comprovada;
- ▼ apresentar comprovada competência de seu corpo de profissionais;
- ▼ submeter-se a avaliações periódicas da *performance* regulatória;
- ▼ os acordos de descentralização deverão prever a reversibilidade;
- ▼ prover informações aos processos de falta de competitividade

3. Atividades de regulação econômica

- ▼ A contratação dos níveis tarifários iniciais estabelecidos nos contratos de concessão.
- ▼ Reajustes e revisões de tarifas seguirão metodologia da Aneel.
- ▼ Os organismos reguladores estaduais, à luz das características regionais, poderão propor alterações nas estruturas das tarifas, ouvindo o conselho dos consumidores e a Aneel autorizará sua implementação.

4. Atividades de regulação técnica e de qualidade

- ▼ Considerando as características regionais, os organismos estaduais poderão estabelecer regras específicas observando as condições de modernidade tecnológica e padrões mínimos nacionais.
- ▼ Regras sujeitas à homologação da Aneel.

5. Atividades de regulação do processo de outorga de concessões, permissões e autorizações

- ▼ Regulação é estabelecida em âmbito nacional e deverá ser seguida integralmente devido a dispositivo constitucional.
- ▼ Os órgãos estaduais conduzirão processos em nome do poder concedente.

6. Atividades de regulação da fiscalização

- ▼ Fiscalização dos serviços de geração de impacto local, a distribuição e a comercialização.
- ▼ Reclamações dos consumidores e concessionários — ouvidoria — para a solução de conflitos.