

# A REGULAÇÃO COMO ESPAÇO DA POLÍTICA PÚBLICA

Renato A. Dalmazo <sup>1</sup>

## RESUMO

A produção de serviços públicos em escala massiva é uma característica da sociedade moderna. Sua função é estrutural na sociedade e na economia, tendo uma importância semelhante àquela desempenhada pelos sistemas monetários, educação, etc.

Este artigo analisa a função reguladora estatal nos serviços de utilidade pública, as *utilities*, abordando a experiência recente de regulação que tem suscitado conflitos, controvérsias e alimentado um certo desencanto geral. O texto enfatiza a necessidade de mudar o enfoque para a regulação social (regulação como espaço da política pública) em países marcados pelas grandes desigualdades de renda e regionais. No Brasil, este enfoque foi negligenciado em prol da ênfase na regulação econômica.

A regulação econômica se funda na preservação da liberdade das trocas e objetiva aumentar a eficiência econômica do mercado, priorizando o interesse privado. A regulação social tem sua raiz política na provisão de serviços públicos massivos, inclusive, a regulação ambiental, priorizando o interesse coletivo. Esta dimensão da noção de que a regulação é uma arte política, pois toda ação do Estado relaciona-se ao interesse público.

## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo analisa a função reguladora do Estado nos serviços públicos, como água e saneamento, energia elétrica, comunicações, etc., chamados de *utilities*, buscando-se enfatizar a importância da regulação social (entendida como política pública) para países marcados pela grande desigualdade de renda e regional, como o Brasil, que foi negligenciada em prol do enfoque que prioriza a regulação econômica. O tema passou a ter importância com as reformas do Estado, reestruturando esses mercados e instituindo agências de regulação, que têm suscitado conflitos, controvérsias e alimentado um certo desencanto geral em relação aos seus resultados. A carência de informações e de transparência sobre a transição e a dificuldade para entendermos a natureza da regulação têm suscitado o confronto dos benefícios prometidos *ex-ante* e os resultados *ex-post* à reforma.

---

<sup>1</sup> Economista da FEE e Professor da PUCRS.

As *utilities* se desenvolveram pela implementação de políticas públicas, pelo financiamento público, pela gestão eficaz das estatais, pelo crédito e, principalmente, por uma razão teórica, a reação pública frente às falhas de mercado na sua provisão de serviços de interesse coletivo. Eles constituem serviços de alta relevância econômica e social, atributos que configuram a competência constitucional do Estado para garantir sua provisão. A função reguladora como política pública deriva dessa competência.

A produção de *utilities* pelo sistema de mercado obscurece o caráter de serviço de interesse coletivo e sua função estrutural. Precisamente, esses atributos configuram o campo da ação do Estado. Neste sentido, a regulação social deve ser responsável, em última instância, pela provisão e defesa dos serviços públicos de massa. Porém, aquelas reformas instituíram um tipo de “regulação econômica” que prioriza o interesse privado na busca da eficiência econômica dos mercados.

A produção de serviços públicos em escala massiva é uma característica da sociedade moderna. As *utilities* definem-se por apresentarem uma demanda de serviços relevantes, através de um sistema interligado que atende a uma comunidade. Essa categoria de bens tem importância semelhante àquela desempenhada pelos sistemas monetários, educacionais, segurança e etc. A organização e provisão delas em escala massiva inter-relaciona-se com a organização da produção, a fixação da população e o desenvolvimento social. São essas razões estruturais que definem a competência decisiva do setor público, embora a possa cumprir diretamente ou indiretamente pela parceria público-privado. Segundo o Banco Mundial, os serviços públicos também compõem a infra-estrutura econômica<sup>2</sup> que desempenha uma função estrutural na sociedade e na economia, pois são elementos construtivos da cidadania, do bem-estar e o seu desenvolvimento constitui uma das âncoras do crescimento econômico.

As privatizações e as concessões de serviços públicos no Brasil foram as motivações para criarem o estigma simbólico da “modernização” do Estado, particularmente vinculada as agências reguladoras das *utilities*. Quanto a função reguladora, há um consenso entre os economistas que ela é o espaço por excelência da política pública. Porém, a maioria aborda o conceito restrito de regulação que privilegia a sua dimensão

---

<sup>2</sup> A infra-estrutura econômica inclui segmentos das rodovias, vias férreas urbanas e interurbanas, transporte urbano, portos e vias navegáveis, aeroportos e obras de represas e drenagem.

econômica, que prioriza a busca da eficiência dos mercados. O Estado é um agente exógeno ao mercado e deve cumprir o papel do “Estado amigo do mercado”, que promove o funcionamento do mercado (BANCO MUNDIAL, 1997). Trata-se de um enfoque restrito da regulação em prol da criação de um ambiente previsível para os investidores. No essencial, há um pressuposto heróico nessa abordagem: o modelo regulatório tem implícito o suposto “de negar o Estado, substituindo-o pela regulação, e de afirmar o Estado pela necessidade da regulação para organizar, garantir e regular o mercado (em última instância, suprimir a competição na área de serviços públicos)”.

Tomando por base o que foi dito acima, propõe-se demonstrar que os modelos adotados em países marcados por grandes desigualdades de renda e regionais, que privatizaram as *utilities* e, principalmente, adotaram modelos de regulação centrados na busca da eficiência econômica e que delegaram ao mercado a missão da universalização dos serviços, sancionam e agravam as desigualdades existentes; bem como, negligenciam a função da política pública na promoção e defesa dos serviços massivos de interesse público, fundamental numa sociedade moderna.

A cidadania vincula-se à idéia de direitos individuais junto a uma comunidade, tendo duas concepções distintas coexistem nela. Uma de tradição liberal, prioriza e enfoca os indivíduos racionais, instrumentais e o tratamento igualitário (a igualdade de oportunidades para desiguais), acima da coletividade e exógeno ao Estado, pois ele é sempre capaz de redefinir os seus fins. O cidadão-racional-contribuinte tem o direito ao acesso as *utilities*. Essa noção passiva e privada está implícita na regulação econômica. A outra de tradição democrática, prevalece uma cidadania ativa e pública construída em função dos aspectos culturais e políticos por cidadãos integrados e participantes de uma comunidade política. Ela visa propiciar a igualdade de oportunidades e de condições para indivíduos desiguais (VIEIRA, 1999, p. 396).

O conceito de eficiência econômica (que fundamenta a regulação econômica) relaciona-se a eficiência alocativa, projetada para uma economia competitiva, que “considera determinado resultado econômico mais eficiente que outro se ele é superior de Pareto ao outro” (POSSAS et alii, 1997, p.87). Essa condição paretiana foi apropriada e adaptada por aproximação, pelas ações regulatórias nos mercados das *utilities* imperfeitos.

Segundo o autor: “Em geral, toma-se a redução dos preços aos custos médios como uma situação adequada para aplicações sobre monopólios ou oligopólios naturais” (p.87).

Por sua vez, a regulação social tem por objetivo a promoção e defesa do interesse coletivo ao acesso e uso às *utilities* e à proteção ambiental para fins de assegurar a eficácia econômica – igualdade de oportunidades e de condições para todos, pessoas, empresas e demais agentes em geral -, o exercício e proteção dos direitos fundamentais, como acesso à informação, o bem-estar, à cidadania e etc.; bem como, a intervenção para fins distributivos. A regulação social é uma política pública, a arte da política na promoção do interesse coletivo.

O trabalho foi organizado em cinco itens. No item dois, destacam-se a importância das *utilities* e da regulação como um movimento de construção do Estado e da sociedade. No item três, examinam-se os fundamentos da “moderna” função reguladora na teoria econômica, destacando o enfoque econômico; no item quatro, analisa-se a regulação com enfoque na política pública; finalmente, apresentam-se as reflexões finais.

## **2 - AS DIMENSÕES DA REGULAÇÃO: o interesse público e o interesse privado**

Neste trabalho, toma-se um conceito de regulação ampliado, como sendo o campo da política pública para fins de promoção e defesa do acesso e uso dos serviços públicos a todos. As instituições regulatórias – agências, leis, códigos, políticas e planos -, são por excelência matéria de construção do Estado, das suas inter-relações com a economia e a sociedade do país. O conceito abriga uma questão chave que é a defesa e a promoção do “interesse público”.

“Regulation is a process consisting of the intentional restriction of a subject’s choice of activity, by an entity not directly party to or involved in that activity” (Horwitz, 1989).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Tradução livre: “Regulação é um processo consistindo de restrições intencional da escolha de um sujeito da atividade, por uma entidade não diretamente participante ou envolvida nessa atividade”.

No contexto da regulação econômica, ela é um processo de controle exógeno das atividades de uma economia. Ela atribui função nova e moderna ao Estado, através da mistura de atribuições legislativa, executiva e judiciária numa única instituição. No essencial, essa é a característica “moderna” do Estado, reunindo três funções num órgão, cujo poder exerce de forma mais flexível e informal, mas também de forma rígida e formal. As agências criam regras e políticas com força de lei, impõem obrigações e punem desobediências legais, aplicam os princípios da lei comum para garantir o fluxo das trocas entre operadores e usuários e sem obstáculos. No exercício da regulação, sob muitas pressões dos agentes, as agências acabam por assumir um comportamento moderado, procedimentos formais e racionalidade administrativa previsível e confiável. Por contraste, aquela miríade de funções e de atividades concentradas num órgão, além dos atributos de autonomia e independência administrativas incomuns em relação ao Executivo, atualmente, enfrenta sérios conflitos intra-governo e problemas de compreensão do processo regulatório.

Por um lado, esse conflito revela e expõe a cara pública das agências "modernas" que, inevitavelmente, incorrem na rotina dos processos e da burocracia de forma continuista, porém necessária para determinar um ambiente previsível e confiável para os agentes privados. Esse fato não livra as agências reguladoras do burocratismo endêmico e conservador. Por outro lado, a racionalização do processo regulatório cria um duplo enquadramento institucional que afeta a sua autonomia e independência: um, que ela hierarquiza as agências como *players* mais fraco na estrutura do poder político pelo fato das agências terem sido criadas num ambiente já institucionalizado do poder público; e, outro, por elas sujeitarem-se as leis já existentes e superiores.

Mas há um segundo contexto importante que é a regulação social que vincula-se à natureza dos serviços de públicos. Toda ação do Estado relaciona-se ao interesse público, das quais a regulação é uma, sendo a definição do interesse público crucial, segundo Horwitz (1989, p. 9). Nesse contexto, o conceito de regulação tem raízes político-econômicas, das quais derivam dois extremos da organização econômica: o interesse privado e o interesse público. Na verdade, o grande desafio da regulação estatal é desenhar uma estratégia de universalização dos serviços públicos que atenda, simultaneamente, dois requisitos: que universalize progressivamente no sentido de disponibilizar o acesso e uso a

todos e evitar uma concepção limitada e excludente do viés distributivo criado pela privatização (TAPIA et alii, 2001, p. 263). Frente a este desafio, diz Stiglitz (1998) que é preciso rediscutir o papel atribuído ao Estado e aos órgãos de regulação, não só pensando na eficiência dos mercados, como também nos imperativos da integração econômica e social.

As privatizações dos serviços públicos, a criação das agências e o novo papel regulador do Estado no Brasil situam-se no contexto das inter-relações entre o Estado e sociedade, Estado e economia, cujas condições históricas forjaram a construção do Estado como uma reação do poder público frente às pressões do interesse coletivo. No passado, a construção da forte presença do Estado brasileiro nacional capitalista é um caso lapidar dessa idéia desde 1930.<sup>4</sup> Atualmente, as funções e decisões regulatórias enfrentam conflitos devido a essas condições autônoma e independência incomuns em relação ao Executivo, tipo um corpo estranho não harmonizado na estrutura do Executivo. Além disso, as decisões das agências têm se prestado para ofuscar a natureza do interesse público das *utilities*, escamotear a responsabilidade do Estado sobre elas e assegurar alta rentabilidade aos investidores privados.

É salutar repisar a velha temática conceitual dos serviços de utilidade pública, destacando sua função estrutural na sociedade e na economia. Trata-se de serviços que devem ser disponibilizados em escala massiva, porque representam uma condição necessária e imprescindível aos indivíduos, às firmas e ao desenvolvimento econômico, à circulação de informação e de mercadorias, ao bem-estar e etc. Segundo Horwitz (1989, p.12) a universalização do acesso e uso dos serviços públicos são fundamentais para a circulação do capital e do conhecimento, constituindo ambos a base e o limite de muitas funções econômicas da sociedade. É por isso que o transporte, a energia, as telecomunicações e o sistema monetário são chamados de infra-estrutura. Eles compõem a estrutura básica de uma sociedade moderna e democrática.

---

<sup>4</sup> Na formação do Estado regulador no Brasil podendo-se distinguir dois períodos que contextualizaram papéis distintos. No primeiro período, até a década de 1960, os órgãos tiveram a função de regular a instabilidade provocada pelas grandes corporações na vida econômica e social, bem como, controlar os preços e a formação de cartéis. No segundo período, ocorreu recentemente no contexto do movimento tríplice das políticas neoliberais – liberalização, estabilidade e privatização -, cujo objetivo foi criar um ambiente previsível para os agentes privados proverem serviços de utilidade pública de massa.

Em Dalmazo (1998, p.184), destaca o interesse público na dimensão normativa do acesso e uso das *utilities*, contrapondo a ênfase e o exagero dos marcos reguladores dos serviços que priorizaram a busca da eficiência econômica e negligenciaram a busca da universalização. Neste texto, se resgata essa idéia argumentando que o acesso e o uso aos meios primários da infra-estrutura imprescindíveis numa sociedade moderna por que eles consubstanciam um direito social, o direito ao bem-estar dos cidadãos. Deixar a população sem serviços constitui uma ameaça que afeta a todos, cidadãos, empresas, a economia em geral, como falta de acesso à água, à informação, às telecomunicações, à energia elétrica, à educação. Esse princípio normativo da sociedade moderna, fundado no interesse coletivo, é superior ao direito privado posteriormente, constituído através dos contratos de concessões privadas. Portanto, o direito de acesso e uso às *utiliteis* desfruta de um direito das sociedades modernas e um valor universal superiores ao direito privado porque, vale repetir, o objetivo lógico da iniciativa privada é realizar o lucro, disponibilizando o acesso aos serviços, mas não o uso gratuito. Nestes termos, o mercado tem uma lógica excludente que sentencia: “quem paga, tem acesso, quem não paga, está excluído”. Ou seja, acima do direito privado aplicado na produção das *utilities*, como mercadoria e de fonte de lucros, o direito público de acesso e uso constitui uma responsabilidade do Estado.

Destacou-se acima que a competência do Estado em relação às *utilities* deriva do interesse público. Essa competência fica mantida intacta mesmo quando ela for delegada aos agentes privados, através das concessões, e mesmo que seus interesses sejam claramente conflitantes. Em Solanes (1999, p.56) faz uma instigante referência ao direito argentino sobre essa questão, cuja doutrina teve influência européia:

*“La concesión no es un contrato de derecho civil... entre parte iguales... sino que es una delegación en una empresa para la debida prestación del servicio público...” (...)* *“la concesión es un acto administrativo que mal puede englobarse entre los contratos de derecho privado”*. Por consiguiente, *“em lãs controversias el derecho civil es de aplicación supletoria y sólo en la medida que no contrarie el interés general”*; además, *“los derechos que surgen son derechos públicos subjetivos”*. *El derecho estadounidense aplica conceptos similares, puesto que la posibilidad de prestar un servicio público depende de licencias, franquicias ou permisos administrativos, todos ellos conceptos que llevan implícita la noción de que se trata de condiciones especiales.”*

A concessão de serviço público é um ato administrativo público que estabelece um direito privado especial, segundo nota acima, delegando à empresa privada prover serviços

de interesse público. Portanto, a intervenção reguladora visa harmonizar esses interesses conflitantes. A seguir examina-se a regulação econômica que foi privilegiada nas reformas do Estado brasileiro.

## 2 - REGULAÇÃO ECONÔMICA: o enfoque no interesse privado

A teoria tradicional define os bens econômicos aplicando dois princípios singulares em relação ao consumo: da exclusividade e da rivalidade. O princípio da exclusividade exclui do consumo quem não paga pelo bem; e o da rivalidade no consumo que implica na diminuição de sua disponibilidade e no acréscimo de custos para aumentá-la. Esses critérios permitem classificar quatro tipos de bens: a) *bens privados*, que são exclusivo e rival no seu consumo; b) *bens públicos pagos*, que permitem a exclusão, mas não é rival (museus, estradas); c) *bens coletivos*, que não são exclusivos, mas são rivais no seu consumo; d) *bens públicos puros*, que são não-exclusivo e não-rival (Quadro 1).

**Quadro 1 – Tipologia dos bens econômicos**

	<b>Rivalidade no Consumo</b>	<b>Não rivalidade no Consumo</b>
<b>Exclusivo</b>	a) Bens privados	b) Bens públicos pagos
<b>Não exclusivo</b>	c) Bens coletivos	d) Bens públicos puros

Fonte: Arias (1999, p.33).

Segundo essa perspectiva a forma mais eficiente para produção de serviços de utilidade pública é através do mercado privado. Porém, nem sempre os mecanismos de mercado funcionam adequadamente, especialmente na situação onde não se aplica o princípio da competição. Em consequência, o mercado falha e não atende adequadamente as necessidades desses bens. As falhas ocorrem em presença de externalidades e de bens públicos, devido à dificuldade na determinação do preço justo (por exemplo, que inclua custos ambientais, etc.), e, no caso dos monopólios naturais, que limitam a competição nos mercados. Existem ainda outros tipos de falhas que impedem a busca da eficiência econômica, como falha de informação, falhas de custos de transações, falhas macroeconômicas, falhas distributivas e falhas do Estado.



Três tipos de ineficiência do mercado interessam abordar neste item: falhas na produção de *utilities* (bens públicos), falhas de competição e falhas de Estado (e regulatórias).

### **Falhas na provisão de *utilities***

A intervenção do Estado para regular ineficiências relacionadas à provisão de bens públicos e à competição é um velho tema dos manuais (especialmente nas edições dos anos 1960 e 70). Neles está escrito que a forma mais eficiente para prover *utilities* é através da intervenção pública por que os mecanismos de mercado, sistema de preços, competição e informação imperfeita, inclusive, a falta de confiança na regulação, tornavam ineficiente a sua provisão pelos agentes privados. Recentemente, a teoria tradicional propõe que a intervenção estatal falha na provisão das *utilities* – as falhas do Estado. Ambas as falhas do setor privado e do Estado estão relacionadas com a dimensão econômica da regulação.

Retomando a classificação dos bens acima, os três últimos tipos (*b, c* e *d*) têm uma natureza coletiva. Os bens coletivos e públicos pagos apresentam uma noção mais complexa e controversa que dificultam sua compreensão. No caso dos bens públicos pagos não haveria problema de provisão pelo mercado se aplicasse o princípio da rivalidade, como já ocorre. Só haveria necessidade de intervenção pública se o custo do mecanismo de exclusão excedesse os benefícios apropriados pela coletividade (um preço muito alto que excluiria os usuários). No caso dos bens coletivos, não-exclusivo e rival, a provisão pelo mercado seria possível se aplicasse o princípio da exclusão no consumo. A exclusão permite definir o direito de propriedade sobre o bem, atributo que possibilita determinar o seu preço. As trocas não se realizam sem a definição do direito de propriedade. Entretanto, em ambos os casos dos bens públicos pagos e dos bens coletivos, ocorrem falhas de mercado pela impossibilidade de introduzir a competição nesses mercados. Além disso, a característica de serviços massivos exige intervenção estatal nesses mercados, como ação reguladora e fiscalizadora, concessões, etc. (ARIAS, 1996, p. 33) e (RIANI, 1997, p.28).

Exatamente por estas características de serviços públicos e semi-públicos, o enquadramento do conjunto das *utilities* numa categoria cabal, tipo *b, c* ou *d*, torna-se tarefa complexa e imprecisa. Entretanto, o modelo de regulação econômica supõe que os serviços de utilidade pública reúnem os atributos dos bens privados puros, exclusivo e rival, ou seja,

pode-se definir o preço, a propriedade e a produção desses bens pelo sistema de mercado e, por suposto, a exclusão de quem não paga. Porém eles também reúnem os atributos de bens coletivos, não-exclusivo e rival, se considerasse sua natureza pública, produção massiva e alta relevância econômica e social para a sociedade moderna. A exclusão dos cidadãos do acesso eles podem trazer consequências sociais graves. Precisamente é esta dimensão social das *utilities* que também exige intervenção pública. Examina-se o ponto abaixo.

Sabe-se que os princípios de exclusividade/propriedade são os principais atributos aplicados no consumo dos bens para que os mecanismos de mercado funcionem. Sabe-se também que o mercado só será eficiente se operar em regime de competição. A seguir, trata-se deste ponto.

### **Falha de competição**

Um objetivo da regulação estatal é promover a competição para aumentar a eficiência econômica dos mercados, sob o argumento que ela conduz à condição de equilíbrio financeiro – quando os preços aproximam-se dos custos médios ou quando as firmas definirem “tarifas razoáveis”. Este é o termo vulgar consagrado na lei e pelos reguladores em substituição à noção hipotética de eficiência econômica. O processo competitivo exerce um movimento pendular entre a definição de tarifas razoáveis e, em consequência, a provisão de *utilities*. A leitura correta do significado de “tarifas razoáveis” quer dizer bom retorno do investimento privado, atender as expectativas de rendimentos futuro dos investidores, ganhos seguros para bem remunerar os acionistas.

No passado, a provisão privada das *utilities* foi considerada inadequada em todos os países, exceto nos EUA, devido a formação de monopólios naturais, de economias de escala, da necessidade de criar capacidade ociosa planejada e do risco da duplicação de infra-estrutura, especialmente pela incapacidade estatal (ou falta de confiança) de regulação de empresas privadas. Por sua vez, a produção estatal teve justificativas sólidas: os mercados não competitivos, a ausência de confiança na regulação do poder público sobre empresas privadas, a escala nacional nos mercados, a necessidade de economicidade, de integração nacional, e as questões ligadas à segurança nacional e etc.

O caso mais conhecido das falhas de concorrência é o caso dos monopólios naturais que se apropriam de rendimentos crescentes de escala. Isto é, a partir de um cadastro

significativo de usuários, superados os altos custos fixos de implantação de rede, os custos por unidade de produto diminuem ao aumentar a produção. À medida que aumenta o volume de serviços providos e aumenta a lista de novos usuários, as firmas desfrutam de custos variáveis baixos. O volume de serviços e o número de usuários tornam os custos médios decrescentes. Além disso, cabe destacar algumas potencialidades das redes de serviços públicos. Primeiro, o surgimento de economias de escala e de escopo que propiciam poderosas vantagens aos operadores *incumbent* (existentes e dominantes). A rede de *utilities* cria economia de escala nos seus diferentes segmentos – rede central, troncos, centrais, redes secundárias – que exigem pesados custos fixos de entrada do operador para manter uma demanda corrente e uma demanda de pique diária. Porém, tendo a rede construída, o operador desfruta de duas grandes vantagens: uma, porque os custos adicionais de acesso de novos usuários são baixíssimos; outra, porque os custos envolvidos na provisão de uma unidade de *utilities* tendem a zero. Além disso, a rede gera economias de escopo que é a possibilidade de prover outros serviços de valor adicionado. Certamente, estas vantagens podem limitar a existência da competição (DALMAZO, 1998, p.186).

A segunda potencialidade são as externalidades positivas de rede criadas pela incorporação progressiva de novos usuários, que elevam a utilização da capacidade de rede sem aumentar os custos para os usuários existentes. São vantagens potenciais que aumentam a utilização dos serviços sem custos extras e aumentam as receitas dos operadores. Incluem-se também as externalidades sistêmicas que transcendem o nível da firma, como a política macroeconômica, os determinantes político-institucionais (política tarifária, tributária, poder de compra do Governo), os legais-regulatórios (defesa da concorrência e dos consumidores, proteção à propriedade intelectual, controle do capital estrangeiro, defesa do meio ambiente), os infra-estruturais e sociais (educação, padrão de vida, distribuição de renda, etc.). Certamente, elas podem desigualar as condições da competição (Idem, p.186).

Uma terceira potencialidade do monopólio natural deriva do método de cálculo dos custos que toma por referência, em geral, os baixos custos de exploração dos serviços para usuários e áreas economicamente mais densas e rentáveis. “Vale dizer, as estimativas avaliam os custos de uma faixa do mercado mais rentável, que permite o cálculo aproximado das receitas médias e adicionais (marginais) de exploração dos serviços.

Assim, os custos são ponderados por faixas de mercado, em geral, por aquelas de maior retorno do investimento” (DALMAZO, 1998, p.187). Porém, esse método questionável de estimativas de custos omite as vantagens obtidas pela incorporação de inovações à rede, que também diminuem custos, que melhoram a qualidade dos serviços, que propiciam prover outros serviços paralelos e mais rentáveis, bem como a incorporação de novas áreas e grupos de usuários. Certamente, a expansão das redes de serviços cria potencialidades superiores aos monopólios naturais para eliminar a competição.

Até aqui se registrou problemas objetivos, inevitáveis e anti-competitivos dos monopólios naturais. Sempre foi imaginável e inconcebível construir-se duas linhas de trem entre duas cidades, duas redes de água, gás canalizado, rede de distribuição de eletricidade para o mesmo bairro. Atualmente, essas situações não são definitivas e podem mudar com a incorporação de inovações, como ocorreu no caso das telecomunicações. Não aborda-se esse enfoque. Importa destacar, a seguir, o papel da regulação econômica na promoção da competição nos mercados.

Um tipo de falha de competição ocorre quando a firma *incumbent* tende a elevar o preço e reduzir a produção, desestimulando a introdução de inovações. Neste caso, ação reguladora atua pelo mecanismo de controle dos preços e da qualidade dos serviços, bem como, através de uma ação radical de estatização dos ativos. Outras falhas de competição podem ocorrer devido à formação de conluio, acordo de preços ou outros procedimentos. Neste caso, a ação reguladora recorre as leis de defesa da concorrência existentes para impedir práticas anti-competitivas.

O ponto essencial desta digressão é que a ausência de competição gera ineficiência nesses mercados que se traduzem na determinação de preços muito superiores, afastando-se do preço de equilíbrio hipotético, ou da noção de tarifas razoáveis, que seria definido com base nos custos médios decrescentes.

### **Falhas do Estado**

Como examinou-se acima, a ineficiência do mercado justificava a intervenção estatal. Recentemente, os economistas deixaram de aceitar tranquilamente a presença estatal, argumentando também ineficiência, especialmente, na provisão das *utilities*. Mais do que isso, as falhas das instituições governamentais são mais perniciosas do que as do

mercado. Nessa perspectiva, os analistas também destacam o que se convencionou chamar de falhas regulatórias, o fracasso das instituições governamentais no exercício da regulação.

O processo de privatização no Brasil explicitou suficientemente as ineficiências e as críticas da intervenção estatal nos serviços de utilidade pública, cabendo aqui citá-las tão somente: o esgotamento do crédito público, o endividamento, a utilização das estatais como instrumento da política de estabilização de curto prazo, controle excessivo de tarifas e as tarifas defasadas, a excessiva intervenção política nas estatais, o atraso tecnológico e a carência de novos serviços relacionados às novas tecnologias, a grande demanda reprimida por serviços, a baixa qualidade dos serviços e etc. Inclui-se ainda a razão ideológica hegemônica do pensamento neoliberal que norteou as reformas do Estado. O modelo de regulação econômica, plasmado no marco regulatório das *utilities* e na configuração da autonomia e independência incomuns das agências, deriva dessa matriz teórica. Esse modelo foi imposto pelas agências multilaterais e financeiras (FMI, Banco Mundial) aos países para serem transformados em políticas nacionais.

Dentre as razões da ineficiência do Estado, apontadas pela literatura, duas sumarizam a questão: a dimensão complexa de muitos programas de política econômica, que permite surgir linhas de ação que pouco tem a haver com os fins proclamados; o Estado não é um sujeito onipotente, ao contrário, controla somente de modo parcial muitos dos processos da política econômica (ARIAS, 1999, p.40). O autor também identifica suas principais manifestações na prática: a política pública de incentivos que resulta em benefícios próprios aos agentes políticos e em privilégio aos interesses econômicos e sociais; o horizonte de curto prazo do mandato político que necessita obter resultados positivos que se confronta com as tendências evolutivas das variáveis econômicas; os mercados imperfeitos ou regulamentados criados por razões de interesse coletivo, como serviços profissionais, concessões e permissões (cartórios, etc.); a instabilidade geral gerada pelas políticas monetária-fiscal de ajuste ou de expansão de recorte keynesino (esta razão é citada por alguns autores críticos); por último, as ações estatais dirigidas para corrigir desigualdades distributivas.

Notavelmente, essas razões e manifestações práticas de ineficiências e a primazia do mercado implícita bem caracterizam aquele recorte da teoria tradicional. Por suposto, a

intervenção estatal pode gerar uma situação que impõe perdas a uns e vantagens a outrem, causando desequilíbrio na economia.

Em relação às falhas regulatórias, a literatura que trata do assunto é muito ampla. Em geral, o fracasso tem diversas motivações, como a informação imperfeita do regulador; a incompatibilidade entre sistemas de mercados e regulação no plano formal, legal e político; a captura do regulador e das atividades reguladas pelos grupos de interesse que sempre buscam limitar ou limitar o espaço da competição. Particularmente, a experiência brasileira de regulação e as possíveis falhas regulatórias exigiriam investigação mais acurada que foge dos objetivos deste texto. Não obstante, destaca-se que a gestão da regulação passou a ser incisivamente questionada para responder aos objetivos prometidos *ex-ante* frente aos resultados alcançados *ex-post*. Certamente, as dificuldades para a montagem das agências limitaram o brilho da regulação. Também é certo, por um lado, que as gestões caíram no burocratismo endêmico e na falta de agilidade decisória. Por outro lado, a natureza autônoma e independente que descolou as agências do Executivo, do controle do Governo, acirrou conflitos de competência frente aos problemas reais de interesse coletivo, como a racionamento de energia elétrica e regulação do setor, reajustes de tarifas e controle da inflação, os limites da regulação de operadoras gigantes e etc. Na verdade, o modelo regulatório limita o espaço da política pública para enfrentar problemas reais de interesse coletivo, especialmente porque a agenda social do Governo mudou.

Concluindo, na regulação econômica, “(...) *o bem-estar se constrói em função de interesses privados. Seu papel é preservar a liberdade econômica e o direito público tem um papel limitado. A função da lei consiste em facilitar transações*” (SOLANES, 1999, p.19). A raiz econômica da regulação se funda na liberdade das trocas e poucas restrições devem limitar a realização do lucro. Ela é facilitadora e não impeditiva, os indivíduos aceitam de forma livre e não imperativa. Os agentes econômicos se entendem e cooperam em função dos direitos de propriedade respaldados por regras legais sobre proteção de direitos individuais. O mercado funciona com base nas transações de direitos individuais sobre operações de direitos de propriedade que se instrumentam em contratos (SOLANES, 1999, p.19). Nesse caso, a regulação tem por objetivo central aumentar a eficiência dos mercados, promovendo a competição, suprimindo a assimetria de informações, corrigindo as externalidades negativas, controlando tarifas e a qualidade dos serviços e etc.

Se o marco regulador funda-se nos parâmetros que definem a eficiência econômica, significa dizer que a regulação busca estabelecer um ambiente previsível aos investidores, assegurar lucratividade esperada e definir tarifas razoáveis, além de aspectos como qualidade dos serviços, competição, etc. Notavelmente, o modelo é viável e eficiente para a provisão de *utilities* e para garantir o direito de acesso dos cidadãos-usuários-contribuintes a elas. Além disso, a universalização do acesso fica delegada naturalmente e a reboque do crescimento econômico.

#### **4 - REGULAÇÃO SOCIAL: o enfoque no interesse público**

A regulação social é o espaço da política pública na promoção e defesa do acesso e uso dos cidadãos às *utilities*, nas economias marcadas por grandes desigualdades de renda e regionais. Ela só se justifica por que a regulação econômica negligencia a questão da universalização para usuários não econômicos e a questão da eficácia. Porque a lógica da regulação não é eficaz? Porque a primazia da eficiência implica eliminar as inter-relações não mercantis; transformar a economia de mercado numa sociedade de mercado, que exclui aqueles que não podem pagar pelo acesso. A exclusão funda a propriedade privada e possibilita estabelecer o preço das *utilities*. Por oposição, essas características que transformam o interesse público em privado tornam as formas públicas e não-públicas da ação de solidariedade e de redistribuição como hostis ao mercado. Cabe ao Estado a função de promover o funcionamento do mercado e políticas compensatórias, complementares e temporárias. Esse papel restrito não é insuficiente numa economia desigual. Além disso, as *utilities*, como mercadoria privada, implica retirar capacidade política do Estado, pois suprime suas funções alocativa e distributiva.

A regulação social considera a política e ação reguladora resultados de uma certa dinâmica da negociação política, na qual intervêm atores com interesses distintos<sup>5</sup>. Significa afirmar que elas são necessárias e resultam das diversidades e dos conflitos de interesses econômicos e sociais, sujeitos ao processo político de formação de decisões públicas (ARIAS, 1999, p.22). Frente aos interesses contraditórios, por um lado, a

---

<sup>5</sup> A noção de interesse adotada aqui “(...) corresponde ao conjunto de preferências manifestas e latentes da combinação de uma dada posição estrutural ou funcional na sociedade e das interações concretas dentro de um dado sistema de decisões” (Tapia, 1995).

regulação objetiva prover acesso para usuários que podem pagar; por outro lado, ela também deve universalizar os serviços para todos. Porém os interesses não são tomados como dados e inconciliáveis, mas que podem se formar na e para a ação reguladora. Porque?

Porque se considera “(...) *a forma objetiva como os grupos se apresentam, com nomes próprios, organizações, lobbies, porta-vozes e reivindicações, fruto de um conjunto de ações, de todo um trabalho de definição, de articulação, de representação e de mobilização. Esses grupos encaminham suas reivindicações junto ao vértice do sistema político, onde se processam as escolhas, onde se decide*” (DALMAZO, 2002, p..).

Desta citação deduz-se que a decisão sobre política pública expressa uma forma de mediação do Estado sobre as pressões e reivindicações tanto da sociedade como dos agentes privados. Portanto, a regulação é o espaço e arena onde o Estado exerce as mediações dos interesses.

A dimensão social da regulação tem sua raiz política na necessidade da provisão de serviços públicos massivos, inclusive a regulação ambiental. Eles são a gênese das funções do Estado moderno e da construção da sociedade moderna democrática. A regulação se justifica exatamente para a promoção e defesa desse interesse público. Não obstante, a regulação social depende da agenda política do Governo, que pode ser mais ou menos intensa, da agenda dos problemas sociais no Executivo e do poder dos grupos de interesse. Na composição da agenda social do Governo deve estar a garantia dos direitos fundamentais e de proteção, do acesso e uso à informação e às *utilities*, especialmente numa sociedade desigual. Nesse caso, a regulação social mais do que uma ciência exata é uma arte. É a arte da ação política na promoção e defesa do interesse coletivo, como espaço da política pública. No essencial, esse é o argumento central deste trabalho.

Destaca-se ainda que esses fatores não se consideram obstáculos a busca da eficiência econômica, porém eles definem uma inversão de prioridade em prol do interesse público. No lugar de objetivos restritos da regulação deve ser mitigada a primazia de objetivos alargados da regulação social que busca a eficácia econômica em resposta as demandas sociais. Nesse enfoque a regulação deve definir políticas, tanto para os usuários



econômicos e regiões mais densas economicamente, para os quais o mercado resolve, como implementar políticas que beneficie os potenciais usuários excluídos.

No essencial, o modelo de regulação econômica no Brasil enfrenta limites impostos pela realidade e o dilema da legitimidade, pois se depara com grandes desigualdades de renda e regional. Por ser um modelo excludente, ele reproduz e agrava as desigualdades. Ora, se foram criadas expectativas de lucro e incentivados os agentes para tomarem decisões de investimentos para prover *utilities*, significa afirmar que o Governo se comprometeu a cobrir/completar a porção não lucrativa do negócio – potenciais usuários não econômicos. Todavia, a questão distributiva é mais um problema social do Estado do que um problema da regulação. Além disso, a desigualdade não é uma restrição à privatização dos serviços públicos, mas ela impõe limites e expõe a imparcialidade da regulação econômica. Assim, o modelo é excludente na sua origem porque o direito privado dos agentes concessionários é incompatível com a gratuidade do uso ou do serviço gratuito. Ele não garante serviços para todos. Deste ponto de vista, a lógica excludente reafirma a necessidade da regulação social inexorável, precisamente para temperar os valores da sociedade capitalista e manter seus excessos sob controle.

Por último, caberia demonstrar as evidências empíricas que o modelo de regulação econômica, adotado no Brasil, não é adequado para universalizar o acesso e uso às *utilities*. Há dois tipos de indicadores singulares: um, está explícito nos objetivos das agências reguladoras. Dentre elas cabe distinguir o tímido Plano Geral de Metas de Universalização da Anatel, particularmente, em relação as obrigações de universalização do telefone público (TP); bem como, em relação ao provimento de acesso as pessoas portadoras de deficiência física, etc. Outras evidências encontram-se nos dados sobre a distribuição do acesso e uso das principais *utilities*, por faixa de renda da população, que desvelam a carência de serviços em geral.

## 5. CONCLUSÕES

Uma conclusão geral é que a definição da forma de financiamento da produção das *utilities* é uma questão chave, tendo em vista a importância dos serviços para a sociedade moderna. No modelo tradicional, as reformas estatizantes, ocorridos entre meados da década de 1960 e meados da de 1970, definiu a forma de financiamento através de tarifas

“realistas” com base em custos, de transferências fiscais, de receitas operacionais e de crédito. Neste período foram construídas todas as grandes redes nacionais de infra-estruturas das *utilities*. Seguiu-se um período dramático até meados da década de 1990, no bojo da crise da economia nacional e internacional, conhecido na literatura por não assegurar o financiamento das empresas estatais provedoras das *utilities*, pois houve restrição ao crédito, tarifas defasadas, utilização das estatais como instrumento de estabilização de curto prazo, dívida pública, etc. Essa indefinição da forma de financiamento implicou na perda da capacidade do Estado ser direção e orientação da economia brasileira e a carência de *utilities* em geral.

No modelo privado atual, a forma de financiamento é chave e crucial, tanto para fins de remunerar os investidores privados, como para fins de universalização. Obviamente, as reformas as reformas do Estado concretizaram esse interesse do capital privado inexorável. Porém, as reformas delegaram ao mercado o financiamento do acesso e uso para potenciais usuários não econômicos.

Uma proposição sugestiva que foge do escopo deste texto seria questionar porque o interesse coletivo foi preterido no processo de negociação com os agentes privados ou na formulação do marco regulador dos serviços públicos? Sumariamente, pode-se responder que os interesses da sociedade representados pelos dos usuários em geral, das organizações sindicais, das comunidades científicas e da sociedade organizada, capazes de influenciar os *policy makers*, durante o processo de construção do modelo privado das *utilities* no Brasil, foram exatamente os grupos perdedores e aliçados do processo de privatização. Em consequência, perderam força política para influenciar decisões na definição sobre a reorganização do mercado e sobre os direitos e obrigações dos agentes privados. Essa abordagem para o caso das telecomunicações ver em Dalmazio (2002).

Uma primeira conclusão geral é que a ênfase da regulação econômica na busca da eficiência econômica representa uma proposição hipotética e idealista. Seu objetivo é hipotético e idealista por que dificilmente a agência reguladora poderá comprová-la, calculá-la e, portanto, regulá-la. Até mesmo a noção de “tarifas razoáveis” (que resultariam como medida aproximada dos custos médios) é questionáveis. Isso não significa que toda ação reguladora é hipotética, por que ela estabelece padrões de qualidade, quantidade dos serviços, controla tarifas indexadas e regula concentração econômica. Porém esse objetivo

maior sempre dará resultados excludentes. Ou seja, a proposição que o mercado é mais eficiente para prover *utilities* é um pressuposto heróico que tem implícito que a competição é mais efetiva que a regulação. Se houver competição no mercado não precisa haver regulação. Esse é a agenda nova no debate sobre regulação.

Portanto, na sua origem, o modelo privado de *utilities* disponibiliza o acesso, mas não universaliza o uso, porque o mercado não atende toda a demanda lucrativamente. A exclusão de potenciais usuários numa sociedade moderna e desigual, como o Brasil, reproduz e agrava a desigualdade. Por isso, na regulação econômica, a intervenção estatal é necessária e determinante, bem como a regulação social impõe-se como política para alargar a universalização do acesso e uso. Cabe fazer uma citação lapidar de Keynes sobre o ponto, tirada do ensaio sobre “O fim do ‘Laissez-faire’ (1926)”.

*A mais importante agenda do Estado não diz respeito às atividades que os indivíduos particularmente já realizam, mas às funções que estão fora do âmbito individual, àquelas decisões que ninguém adota se o Estado não o faz. Para o governo, o mais importante não é fazer coisas que os indivíduos já estão fazendo, e fazê-las um pouco melhor ou um pouco pior, mas fazer aquelas coisas que atualmente deixam de ser feitas” (KEYNES, p.123).*

O argumento essencial é que a regulação é uma arte, a arte da política pública, a mediação dos interesses públicos e privados, que deve primar pelo enfoque na regulação social, tanto no modelo de mercado privado das *utilities*, como no modelo público.

O fato destacado acima que cabe ao Estado cobrir/completar a parte não lucrativa das *utilities* antecipa a necessidade da política pública, regulando e mediando interesses, incentivando a iniciativa privada, provendo as *utilities* para usuários e regiões remotas excluídos, diretamente ou de forma completar ao mercado, definindo planos de metas de universalização compatíveis com as exigências de uma sociedade moderna e desigual. A regulação social é inexorável numa sociedade democrática para temperar os excessos dos interesses privados. Enfim, prover o acesso e uso a todos aos serviços fundamentais, pois eles forjam a sociedade moderna, a democracia com igualdade de oportunidade e de condições, a cidadania, o bem-estar social e a paz.

## 6. BIBLIOGRAFIA

- ARIAS, Carlos Xosé (1999). **La formacion de la politica económica**. Editorial Civitas. Madrid. Espanha.
- ANDERSON, Denise, SCHEMENT, Jorge Reina (1995). **Information infrastructure and development in the USA: the role of Government**. Journal Industrial and Corporate Change, vol.4, n. 4. Oxford University Press.
- COSTA, Adrea et all (1996). **Nacional and European Union regulation: a difficult balance**. International Telecommunications Society. Eleventh Biennaial Conference. Seville Spain 16-19 June, 1996.
- DALMAZO, R. A. (2000). Inversões em infra-estrutura, mudanças institucionais e a nova modalidade de financiamento. In FLIGENSPAN, F. B. (org.). **Economia gaúcha e reestruturação nos anos 90**. Porto Alegre, FEE. Pág. 390- 427.
- DALMAZO, Renato A. (1998). Política de serviço universal e liberalização das telecomunicações. Revista Ensaios FEE, Porto Alegre, V.19, n.1, p.181-217.
- DALMAZO, Renato A. (2003). A reforma e a regulação do mercado elétrico na Argentina. In SCHMIDT, CORRAZA e MIRANDA (org.) (2003). **A energia elétrica em debate: a experiência brasileira e internacional de regulação**. UFRGS Editora, Porto Alegre, RS.
- DIETER, Helm e YARROW, George (1988). **The assessment: the regulation of utilities**. Oxford Review of Economic Policy. Vol. 4, n ° 2.
- FARRELL, Joseph (1997). **Prospects for deregulation in telecommunications**. Industrial and Corporate Chage. Dezembro 1997, Oxford University Press.
- FLANI, Ronaldo (1999). **Uma abordagem abrangente da regulação de monopólios: exercício preliminar aplicado a telecomunicações**. Revista Planejamento e Políticas Públicas, n ° 19, junho 1999.
- GALEAZZI, Ilaria et PONTAROLLO, Enzo (1999). **Regulation in OECD Countries: a work in progress**. Universidade Cattolica del Sacro Coure. Milano
- GUASCH, J. Luis and HAHN, Robert W. (1997). **The costs and benefits of regulation: some implications for developing countries**. March 1997.
- INTVEN, Hank and OLIVER, Jeremy and SEPÚLVEDA, Edgardo (2000). **Telecommunications regulation handbook**. The World Bank, Washington. USA. (InfoDev Program of the World Bank realizado pela McCarthy Tétrault: Telecommunications Lawyers and Consultants).
- KATZ, Michael L. and WOROCH, Glenn A. (1997). **Introducion: Convergence, regulation, and competition**. Industrial and Corporate Chage. Dezembro 1997, Oxford University Press.
- KEYNES, John Maynard (1926). O fim do “laissez-faire”. In SZMRECSÁNYI, T. (Org.) (1978). Keynes. Editora Ática. São Paulo.
- PIRES, José Claudio Linhares e GOLDSTEIN, Andréa ( 2001). **Agências reguladoras brasileiras: avaliação e desafios**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro. V. 8, N. 16, P. 3-42. Dez.2001.
- POSSAS, Mario et alii (1997). Regulação da concorrência nos setores de infra-estrutura no Brasil: elementos para um quadro conceitual. IN. RESENDE, Fernando e DE PAULA, Tomás Bruginski (Coord.). **Infra-estrutura: perspectiva de reorganização; regulação**. IPEA, Brasília.
- RAIANI, Flavio (1997). **Economia do setor público**. Editora Atlas, São Paulo.

SCHMIDT, Carlos, CORRAZA, Gentil e MIRANDA, Luiz (Org.). **A energia elétrica em debate**: a experiência brasileira e internacional de regulação. UFRGS Editora. 2003.

TAPIA, Jorge R. Bitton (1995). **A trajetória da política de informática brasileira**. Campinas, Editora da Unicamp/ Papiros.

VIEIRA, Liszt (1999). **Cidadania global e Estado nacional**. DADOS – Revista de Ciências, Rio de Janeiro, Vol. 42, nº 3, pp.395 a 419.