

RESUMO

O objetivo deste relatório é estudar a relação entre proteção ao consumidor, regulação e defesa da concorrência em três setores de infra-estrutura no Brasil: telecomunicações, energia elétrica e saneamento básico. A Seção I deste relatório apresenta uma descrição sintética dos três segmentos selecionados. A Seção II discute aspectos teóricos da relação entre proteção ao consumidor, de um lado, e regulação e defesa da concorrência, de outro, a partir da experiência brasileira e internacional. A Seção III apresenta a experiência brasileira de regulação dos três setores. A Seção IV apresenta algumas estatísticas recentes de reclamações dos consumidores, ainda não suficientemente exploradas pela pesquisa acadêmica. A Seção V discute possíveis configurações institucionais entre proteção ao consumidor, regulação e defesa da concorrência, sugerindo uma explicação para a configuração atual dessas áreas nos três segmentos de infra-estrutura selecionados.

PALAVRAS-CHAVE

Proteção ao Consumidor; Regulação; Defesa da Concorrência; Infra-Estrutura; Telecomunicações; Energia Elétrica; Saneamento Básico.

ABSTRACT

This research report aims the study of the relation among consumer protection, regulation and antitrust in three infrastructure sectors of the Brazilian economy: telecommunication, electricity and watering services. Section I of this report presents a synthetic description of the three sectors under analysis. Section II discusses theoretical aspects of the relation among consumer protection, regulation and antitrust. Section III presents the Brazilian experience of telecommunication, electricity and watering services regulation. Section IV analyses recent evidences of

consumer's complaints. Section V discusses alternative institutional configuration among consumer protection, regulation and antitrust, suggesting an interpretation of the current institutional configuration among these functions in the three analyzed infrastructure sectors.

KEY WORDS

Consumer Protection; Regulation; Antitrust; Infrastructure; Telecommunication; Electricity; Watering Services.

SUMÁRIO

I. Introdução	10
1. Caracterização dos setores de telecomunicações, energia elétrica e saneamento básico no Brasil.....	11
1.1. Telecomunicações.....	11
1.2. Setor elétrico	15
1.3. Saneamento básico.....	22
II. A experiência internacional	30
1. Aspectos teóricos: a proteção ao consumidor.....	30
2. Aspectos da experiência internacional	38
2.1. Telecomunicações.....	38
2.2. Setor elétrico	42
2.3. Saneamento básico.....	46
III. A experiência brasileira	49
1. Regulação do setor de telecomunicações	49
1.1. Histórico e antecedentes institucionais.	49
1.2. O atual marco regulatório	53
1.3. Regulação e competição no setor de telecomunicações.....	57
1.4. Regulação e defesa do consumidor no setor de telecomunicações.....	59

2.	Regulação do setor elétrico	62
2.1.	Histórico e antecedentes institucionais	62
2.2.	O novo marco regulatório.....	65
2.3.	Regulação e defesa da concorrência no setor elétrico.	68
2.4.	Regulação e defesa do consumidor no setor elétrico	73
3.	Regulação do setor de saneamento básico	77
3.1.	Histórico e antecedentes institucionais.....	77
3.2.	O novo marco regulatório	84
3.3.	O papel do consumidor na regulação do setor de saneamento básico ...	94
IV.	Evolução da proteção do consumidor nos anos 1990: reclamações nos setores de energia elétrica, saneamento básico e telecomunicações.....	97
1.	O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.....	97
2.	A proteção do consumidor nos setores de telecomunicações, energia elétrica e saneamento básico.....	101
V.	Conclusão: a articulação entre defesa da concorrência, regulação e proteção ao consumidor.....	113
1.	Defesa da concorrência, regulação e proteção ao consumidor em perspectiva comparada.....	113
2.	O grau de autonomia do consumidor.....	116
2.1.	Assimetria de informação: grau de dificuldade de avaliação dos bens e serviços	117
2.2.	Custos de organização dos consumidores.....	119

2.3. Poder de mercado nos mercados relevantes.....	120
2.4. Classificação dos setores pelo grau de autonomia dos consumidores .	121
3. Articulação entre regulação e proteção ao consumidor.....	123
VI. Bibliografia	129
VII. Anexos	137
1. Fluxograma do Procon-SP	137
2. Procon: reclamações fundamentadas em energia elétrica, telecomunicações e saneamento básico.....	139
2.1. Saneamento básico.....	139
2.2. Telecomunicações.....	140
2.3. Energia elétrica.....	143
3. Procon-SP: dados agregados de reclamações e consultas.....	144
4. Resultados de regressões.	145

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	- Argentina, Brasil e México: características do setor de telecomunicações – 1997	13
Quadro 2	- Previsão de investimentos no setor de telecomunicações no Brasil (valores em bilhões de reais).	14
Quadro 3	- Não-acesso a serviços públicos básicos no Brasil (%) – 1995	15
Quadro 4	- Demanda e oferta de energia elétrica	16
Quadro 5	- Energia elétrica: consumo de energia elétrica (kWh per capita)	17
Quadro 6	- Perdas de distribuição e transmissão de energia elétrica (% do produto).....	17
Quadro 7	- Atividades e principais empresas do setor elétrico brasileiro (1999).....	21
Quadro 8	- Déficit dos serviços de água e esgotos no Brasil – 1998	23
Quadro 9	- Suprimento de água e esgoto no mundo	24
Quadro 10	- Déficit em saneamento básico de domicílios com renda de até dois salários mínimos – 1996.	25
Quadro 11	- Distribuição regional dos déficits urbanos em saneamento – 1996.	25
Quadro 12	- Distribuição regional dos déficits rurais em saneamento – 1996.	26
Quadro 13	- Saneamento básico: perfil do setor – 1996.....	28
Quadro 14	- Saneamento básico: operação privada – cidades com mais de 100 mil habitantes – 1999.....	29

Quadro 15 - Competência das agências setoriais e articulação com agência de defesa da concorrência.....	41
Quadro 16 - Europa: gestão do serviço de saneamento básico – porcentagem da população abastecida sobre a população total	47
Quadro 17 - Resultados obtidos pelo Sistema Telebrás (1972 – 1996).....	50
Quadro 18 - Investimentos e fontes de recursos do Sistema Telebrás (1974 – 1998).	51
Quadro 19 - Brasil – cronograma da reforma no setor de telecomunicações	52
Quadro 20 - Regiões estabelecidas pelo PGO.....	55
Quadro 21 - Divisão da telefonia celular por regiões e participação de mercado.....	57
Quadro 22 - Evolução do investimento no setor de energia elétrica e o descolamento entre consumo de eletricidade e o ciclo econômico	63
Quadro 23 - Processo de privatização do setor elétrico brasileiro (1995 – 1999).	67
Quadro 24 - Saneamento básico: investimentos realizados – PLANASA – 1971 – 1991 (milhões de dólares)	79
Quadro 25 - Investimento em saneamento básico como % do PIB, 1971 – 1997.....	80
Quadro 26 - Principais programas de saneamento: investimentos realizados – janeiro/1995 – outubro/1998 (R\$ milhões).	83
Quadro 27 - Organograma do Procon-SP.....	100
Quadro 28 - Procon-SP: quadro demonstrativo de atendimento – 1977 a 2000 ...	102

Quadro 29 - Procon-SP: quadro demonstrativo de atendimento – 1977 a 2000 (set).	103
Quadro 30 - Procon-SP: total de atendimento geral por área – 1994 a 1999.	104
Quadro 31 - Procon-SP – atendimento geral por setor de atividade – 1992-1999.	105
Quadro 32 - Procon-SP: total de reclamações fundamentadas em energia elétrica, telecomunicações (telefonia) e saneamento básico, por empresa, 1992 a 1999.	106
Quadro 33 - Procon-SP: evolução do total de reclamações fundamentadas em energia elétrica, telecomunicações e saneamento, 1992 a 1999.....	107
Quadro 34 - Procon-SP: evolução das reclamações fundamentadas nos setores regulados comparada com a evolução das reclamações dos demais serviços e das reclamações gerais.	108
Quadro 35 - Procon-SP: evolução qualitativa das reclamações fundamentadas em energia elétrica, saneamento básico e telefonia, 1993 – 1999....	110
Quadro 36 - Procon-SP: atendimento de reclamações nos setores de telecomunicações, energia elétrica e saneamento básico – 1992 – 2000.	111
Quadro 37 - Comparação da natureza das funções de defesa da concorrência, regulação e proteção ao consumidor.	114
Quadro 38 - Articulação entre defesa da concorrência e proteção ao consumidor: configuração institucional ótima.....	116
Quadro 39 - Tipos de atributos dos serviços	118
Quadro 40 - Resultados da pesquisa sobre percepção de atributos de serviços....	119

Quadro 41 - Necessidade de regulação centralizada nos setores de telecomunicações, energia elétrica e saneamento básico	122
Quadro 42 - Autonomia dos consumidores e articulação entre órgãos de defesa dos consumidores e autoridade regulatória	123
Quadro 43 - Continuum de configurações institucionais entre regulação e proteção ao consumidor	125
Quadro 44 - Modelos de configuração entre regulação e proteção ao consumidor	125

A ARTICULAÇÃO ENTRE REGULAÇÃO, DEFESA DA CONCORRÊNCIA E PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR NOS SETORES DE TELECOMUNICAÇÕES, ENERGIA ELÉTRICA E SANEAMENTO BÁSICO*

Gesner de Oliveira

I. INTRODUÇÃO

A articulação entre defesa da concorrência, regulação e proteção ao consumidor constitui um dos principais desafios para a reforma institucional da economia brasileira.

O objetivo deste projeto é estudar a relação entre defesa da concorrência, regulação e proteção ao consumidor em três setores de infra-estrutura no Brasil: telecomunicações, energia elétrica e saneamento básico.

A Seção I deste relatório apresenta uma descrição sumária dos três segmentos selecionados. A Seção II discute aspectos teóricos da relação entre proteção ao consumidor, de um lado, e regulação e defesa da concorrência, de outro, a partir da experiência brasileira e internacional. A Seção III apresenta a experiência brasileira de regulação dos três setores.

A Seção IV apresenta algumas estatísticas recentes de reclamações dos consumidores, ainda não suficientemente exploradas pela pesquisa acadêmica.

* O NPP agradece aos alunos que participaram da pesquisa que originou o presente relatório como auxiliar de pesquisas, Sérgio Goldbaum, e como monitor de pesquisas, Rafael Cunha de Rezende.

A Seção V discute possíveis configurações institucionais entre defesa da concorrência, regulação e proteção ao consumidor, sugerindo uma explicação para a configuração atual dessas áreas nos três segmentos de infra-estrutura selecionados.

O presente relatório extrapola em conteúdo o projeto original da pesquisa. As questões do projeto original foram respondidas principalmente nas Seções II, IV e V. Entretanto, optou-se em manter no texto do relatório todo o material produzido no âmbito da pesquisa, e deixar versões sintéticas das principais idéias e conclusões para artigos que estão sendo preparados para submissão em congressos e publicações a partir deste relatório.

1. CARACTERIZAÇÃO DOS SETORES DE TELECOMUNICAÇÕES, ENERGIA ELÉTRICA E SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

O objetivo desta subseção é oferecer uma primeira apresentação dos segmentos selecionados: Telecomunicações, Energia Elétrica e Saneamento Básico. Na Seção III, este quadro será aprofundado, através da análise das mudanças recentes do marco regulatório vigente nos três segmentos.

1.1. Telecomunicações

O setor de telecomunicações é aquele, entre os três setores estudados, que apresenta o maior impacto de novas tecnologias, cuja implantação permitiu a completa reestruturação do mercado. Entre as principais características do setor¹, estão:

¹ Citadas em Fiúza e Néri (1998, p. 4).

- a) Estrutura vertical complexa: a interconexão entre operadoras locais e distribuidoras regionais e nacionais confere grande poder de mercado às primeiras. Ao contrário dos setores de energia elétrica e de saneamento, não existe em telecomunicações uma “fonte geradora” do serviço, propriamente dita (com exceção dos serviços de radiodifusão), que pudesse contrapor-se ao poder de mercado das operadoras locais, em cujas redes passam, em algum momento, todas as chamadas.
- b) Firmas multiproduto: o desenvolvimento tecnológico aumentou a diversificação dos produtos de telecomunicações. Além dos serviços tradicionais, os quais, diferentemente dos setores de energia elétrica e de saneamento básico, não são *armazenáveis* (isto é, não serão completados se as redes estiverem congestionadas), as empresas de telecomunicações passaram a oferecer serviços de valor adicionado, tais como *paging*, fax, internet, caixas postais de voz, transmissão de dados, os quais são armazenáveis.
- c) Ocorrência de externalidades na prestação de serviços: externalidades positivas decorrem do fato de que novos usuários de serviços de telecomunicações beneficiam usuários antigos, na medida em que lhes possibilitam novos contatos; por outro lado, externalidades negativas decorrem da possibilidade de que novos usuários aumentem o risco de congestionamento da rede.

Como aponta Fiúza e Néri (1998, p. 5), “o somatório dessas características – economias de escala e de escopo e externalidades positivas de rede – e dos elevados *sunk costs* na sua implantação – cabeamento e planejamento da arquitetura da rede” leva à conclusão de que “a rede telefônica local ainda é um monopólio natural, enquanto sua operação não o é, argumento usado para determinar a desintegração vertical do setor nos Estados Unidos e a abertura do mercado de longa distância a novas companhias”. A regulação do setor, especialmente a da tarifa de interconexão, ficou a cargo, nos Estados Unidos, da *Federal Communications Commission* (FCC).

No Brasil, entre início da década de 1970 e fins da década de 1990, o setor desenvolveu-se através do Sistema Telebrás, holding estatal constituída pela Embratel e por 27 empresas de telecomunicações estaduais. O Sistema Telebrás logrou, ao longo de 20 anos, desenvolver a telefonia fixa no país, em padrões comparáveis aos demais países latino-americanos.

Quadro 1

Argentina, Brasil e México: Características do Setor de Telecomunicações – 1997

Variáveis	Argentina	Brasil	México
Assinantes de TV a Cabo (por mil habitantes)	156,30	16,25	..
Aparelhos de Fax (por mil habitantes)	1,96	3,13	..
Ligações internacionais (minutos por assinante)	32,00	28,00	115,00
Usuários da Internet (por dezenas de milhares de habitantes)	5,32	4,20	3,73
Telefones celulares (por mil habitantes)	56,30	27,50	18,15
Computadores pessoais (por mil habitantes)	39,22	26,25	37,34
Custo médio de uma ligação para os EUA (US\$ por três min)	7,08	4,36	3,79
Custo médio de uma ligação local (US\$ por três min)	0,10	0,09	0,14
Linhas de telefone (por mil habitantes)	191,00	107,00	96,00
Linhas de telefone por empregado	295,00	195,00	190,03
Linhas de telefone, tempo de espera (milhares de linhas)	19,00	2400,00	..
Linhas de telefone, tempo de espera (anos)	0,03	1,50	0,78
Receita telefônica por linha (US\$ correntes)	818,00	882,00	829,00
Aparelhos de TV (por mil habitantes)	288,52	316,25	251,04

Fonte: Banco Mundial (1999).

O Quadro 1 compara a situação do setor de telecomunicações do Brasil com a de outros dois países latino americanos, México e Argentina. A densidade telefônica do país atingiu, em 1997, cerca de 10,7 telefones para cada 100 habitantes, número modesto quando comparado com os países desenvolvidos (cuja densidade era de aproximadamente 40 telefones/100 habitantes), mas relativamente comparável aos de outros países latino-americanos, como México (9,6 telefones/100 habitantes) ou Argentina (19,1 telefones/100 habitantes). Por outro lado, o elevado tempo de espera por linhas de telefone no país, em 1997, mesmo se comparado com outros países latino americanos, configurava um indício da necessidade de implantação de novas transformações no setor, além da introdução da telefonia celular, ocorrida em meados da década de 1990.

O setor de telecomunicações no Brasil cresce a um ritmo acelerado. Segundo a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), no ano de 1999, o setor movimentou R\$ 36 bilhões. O Quadro 2 apresenta as previsões de investimento no setor para o período de 2000 a 2005.

Quadro 2

Previsão de Investimentos no Setor de Telecomunicações no Brasil (valores em bilhões de reais)

Itens de investimento	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Período
Serviços Fixos	11,8	9,9	8,8	7,7	7,2	6,8	52,2
Serviços Móveis	4,2	5,5	6,4	7,0	7,4	7,8	38,3
Serviços de Comunicação de Massa	3,0	3,6	3,5	3,8	3,9	3,9	21,7
TOTAL	19,0	19,0	18,7	18,5	18,5	18,5	112,2

Fonte: ANATEL - PASTE 2000.

Como resultado desses investimentos, o déficit de telefonia tem diminuído sensivelmente. O Quadro 3, compara o “não acesso” a serviços públicos básicos no

Brasil, em 1996 e em 1998, para o total de domicílios e para os domicílios cujo rendimento domiciliar média era igual ou inferior a dois salários mínimos.

Quadro 3

Não-Acesso a Serviços Públicos Básicos no Brasil (%) – 1995

	Esgoto **		Coleta de Lixo		Energia Elétrica		Telefone	
	1996	1998	1996	1998	1996	1998	1996	1998
Domicílios RDM* até 2 s. m.	32,0	34,2	34,8	29,2	9,5	8,1	88,5	84,1
Total de Domicílios	26,0	27,3	26,6	21,6	7,0	5,7	74,7	68,4

Fonte: PNAD (1996, 1998). Elaboração Própria.

*. RDM = Renda Domiciliar Média; **. Inclui rede coletora e fossas sépticas.

Observa-se que, embora ainda muito elevado se comparado com o déficit de outros serviços públicos, o déficit de telefonia é o que apresenta maior redução entre 1995 e 1997. Com a consecução do processo de privatização e os estímulos à universalização, a tendência de redução do déficit de telefonia foi acelerada.

1.2. Setor elétrico

O parque elétrico brasileiro é de grandes proporções, e foi construído principalmente ao longo das décadas de 1970 e 1980. Como mostra o Quadro 4 a seguir, reproduzido de Bielschowsky (1998), o consumo total de energia elétrica em 1996 era sete vezes maior do que em 1970 e o consumo per capita quadruplicou no mesmo período, atingindo 1736 kWh. A capacidade instalada em 1996 era, por sua vez, seis vezes maior do que a de 1970.

Quadro 4**Demanda e Oferta de Energia Elétrica**

Ano	Consumo		Capacidade Instalada
	TWh	kWh/hab.	GW (a)
1970	40	430	10.4
1980	122	1025	30.7
1990	216	1500	55.3 (b)
1996	276	1736	63.8 (b)

Fonte: Bielschowsky (1998, p. 7). (a) O fator de carga médio elevou-se gradualmente, passando de 59% em 1970 a 66% em 1980, a 70% em 1990 e a 72% em 1995. (b) inclui 50% de Itaipu pertencentes ao Paraguai.

De acordo com o Banco Mundial, o consumo de energia elétrica per capita no Brasil, comparado com o dos países mais desenvolvidos, é ainda baixo, representando um décimo do nível norte-americano e cerca de 45% do nível espanhol. Da mesma forma, as perdas ocorridas na transmissão e distribuição de energia elétrica são altas quando comparadas com a dos países desenvolvidos, mas são próximas às observadas em outros países latino-americanos, como México e Argentina.

Quadro 5**Energia Elétrica: Consumo de Energia Elétrica (kWh per capita)**

	Argentina	Brasil	Chile	Espanha	EUA	Itália	Japão	México
1991	1.169,66	1.447,39	1.271,65	3.305,51	10.998,29	3.865,47	6.297,93	1.214,26
1992	1.238,40	1.457,97	1.424,67	3.352,54	10.884,07	3.929,47	6.343,42	1.224,91
1993	1.315,75	1.503,36	1.473,95	3.343,74	11.146,47	3.931,80	6.378,12	1.208,17
1994	1.398,72	1.539,81	1.542,48	3.499,10	11.357,49	4.052,77	6.784,60	1.283,16
1995	1.519,19	1.608,68	1.697,70	3.593,76	11.576,27	4.163,21	6.936,71	1.311,36
1996	1.541,17	1.659,79	1.864,02	3.749,36	11.795,73	4.195,83	7.083,21	1.381,44
1997	..	..	..	..	..	..	..	..

Fonte: Banco Mundial (1999).

Quadro 6**Perdas de Distribuição e Transmissão de Energia Elétrica (% do produto)**

	Argentina	Brasil	Chile	Espanha	EUA	Itália	Japão	México
1991	16,96	15,39	11,17	9,41	6,95	7,83	4,05	12,71
1992	20,90	14,59	10,62	9,44	7,26	7,54	4,01	13,08
1993	21,22	15,22	10,42	9,56	7,45	8,06	4,06	13,57
1994	18,82	16,15	10,96	9,43	6,98	7,48	3,79	13,90
1995	18,02	16,74	10,44	9,64	6,99	7,41	3,79	14,27
1996	18,29	17,08	8,73	8,99	6,91	7,07	3,68	14,55
1997	..	..	..	..	..	..	..	..

Fonte: Banco Mundial (1999).

Segundo o Plano Decenal de Expansão da Eletrobrás – 1999/2008 – o crescimento da capacidade instalada previsto para o período é de 61.300 MW para 104.600 MW, criando uma necessidade de novos projetos de oferta de geração de energia da ordem de 4.330 MW por ano, e exigindo nos primeiros cinco anos investimentos totais da ordem de R\$ 8,5 bilhões por ano.

Pires (2000) descreve três características distintivas do setor elétrico brasileiro:

(i) Predomínio hidráulico

Ao contrário da quase totalidade dos países do mundo, a base geradora de energia elétrica no Brasil é predominantemente hidráulica: cerca de 95% da energia elétrica produzida no país provém de usinas hidrelétricas.

A absoluta predominância de geração hidrelétrica faz com que o setor de energia elétrica no Brasil seja um caso bastante particular, e condiciona fortemente tanto a eficiência do sistema quanto o processo de transição regulatória implementado ao longo da segunda metade dos anos 1990.

Nos demais países, predomina uma combinação entre hidroeletricidade e termoeletricidade. Nessa situação, períodos de escassez de oferta de energia elétrica, eventualmente causados pela insuficiência de chuvas, podem ser compensados pela reativação de usinas termelétricas sub-utilizadas, que representam uma “reserva” de energia à disposição dos consumidores. A combinação de hidroeletricidade e termoeletricidade permite que a adoção do mecanismo de mercado – no qual a escassez de oferta faz subir o preço, viabilizando a exploração de fontes de energia mais custosas – promova a eficiência produtiva, entendida como a maximização do rendimento, ao menor custo, da planta instalada.

No caso brasileiro, dado o predomínio de geração hidroelétrica, não há essa reserva de capacidade termelétrica instalada para cobrir eventuais déficits de energia. O

aproveitamento do potencial hidrelétrico exige um investimento fixo muito alto e demorado, quando comparado com a energia termelétrica. Mesmo assim, a energia hidrelétrica é mais econômica do que a termelétrica, por conta dos custos variáveis, ou seja, do preço do gás natural. O custo marginal da geração de hidroeletricidade, ainda segundo Bielschowsky, está estimado entre 35 e 40 dólares por MWh, enquanto a geração de eletricidade a gás, proveniente da Bolívia, deverá custar aproximadamente 40 dólares por MWh.

Mais importante, no entanto, é que, ao contrário da termoeletricidade, o custo médio da geração de hidroeletricidade é decrescente, caracterizando um mercado que tende ao monopólio natural temporário. Nessa situação, a importância da regulação governamental é ainda mais destacada.

(ii) Estrutura de coordenação de operação (despacho de energia) através de sistemas de transmissão

Considerando o predomínio da hidroeletricidade no Brasil e a dimensão continental do país, a otimização da utilização do parque instalado se dá através de uma *estrutura de coordenação de operação (despacho de energia)*, no qual a transmissão de energia foi subdividida em três *diferentes sistemas elétricos*: o Sul/Sudeste/Centro-Oeste (S/SE/CO), o Norte-Nordeste (N/NE) e os sistemas isolados.

O sistema S/SE/CO é responsável por 73% da capacidade instalada total. Compõe-se de 208 usinas hidrelétricas, 23 termelétricas e 1 nuclear. O potencial hidráulico a ser aproveitado é da ordem de mais 55 GW. O sistema N/NE, por sua vez, representa 24% da capacidade instalada total, e é constituído de 17 hidrelétricas e 3 termelétricas. Seu potencial hidrelétrico não aproveitado é de mais 57 GW. Finalmente, os sistemas isolados dispõem de 1.7 GW de potência instalados (2/3 dessa potência é de origem termelétrica), 84% dos quais na Região Norte do país.

Respondem pela energia de 300 localidades eletricamente isoladas umas das outras, incluindo Manaus e as demais capitais de estados nortistas, à exceção de Belém.

(iii) Presença significativa de empresas integradas nos segmentos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica

Cerca de 40% da geração é realizada em quatro subsidiárias da *holding* estatal Eletrobrás (constituída pelas empresas Furnas/RJ, Chesf/BA, Eletronorte/PA e Eletrosul/SC) e 36% provêm das concessionárias estaduais Cesp/SP, Cemig/MG, Copel/PR e CEEE/RS. A transmissão é realizada principalmente por estas oito empresas, o que significa que o setor é altamente integrado no que se refere à geração-transmissão.

Quadro 7

Atividades e Principais Empresas do Setor Elétrico Brasileiro (1999)

Propriedade	Atividades	Empresas
Binacional	Geração	Itaipu (Brasil e Paraguai)
Federal	Holding e planejamento Geração Geração e transmissão (a) Geração, transmissão e distribuição (a) Geração e Engenharia Nuclear Transmissão Distribuição (a) Pesquisa	Eletrobrás (RJ) Cgtee (RS) Furnas (RJ) Eletronorte (PA), Chesf (BA), Manaus Energia (AM) e Boa Vista Energia (RR) Eletronuclear (RJ) Eletrosul (SC) Eletroacre (AC), Ceal (AL), Ceron (RO) e Cepisa (PI) Cepel (RJ)
Pública Estadual	Geração Geração, transmissão e distribuição Transmissão Distribuição	Paraná (SP) Ceee (RS), Copel (PR) e Cemig (MG) (b) Epte (SP) <i>S/SE/CO</i> : Celesc (SC), Celg (GO) e CEB (DF) <i>N/NE</i> : Ceam (AM), CER (RR), CEA (AP), Saelpa (PB) e Cemar (MA)
Municipal	Distribuição	Cenf (RJ), Cataguases (MG)
Privada	Geração Distribuição	Gerasul (SC), Paranapanema (SP), Tietê (SP), Serra da mesa (GO) e Cachoeira Dourada (GO) <i>S/SE/CO</i> : RGE (RS), AES (RS), CPFL (SP), Elektro (SP), Metropolitana (SP), Bandeirante (SP, Cerj (RJ), Escelsa (ES), Light (RJ), Enersul (MS), Cemat (MT) <i>N/NE</i> : Celtins (TO), Celpa (PA), Coelba (BA), Energipe (SE), Cosern (RN), Coelce (CE), Celpe (PE)

Fonte: Pires (2000). (a) empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização. (b) 33% do controle acionário da Cemig são de propriedade privada.

No que concerne à distribuição, a integração vertical é forte apenas no caso das quatro grandes empresas estaduais. De resto, a maior parte da distribuição em cada estado é feita através de uma única empresa por estado, com exceção de São Paulo (onde há quatro empresas importantes, a CPFL, a Elektro, a Metropolitana e a Bandeirante) e Rio de Janeiro (onde há duas, a Light e a Cerj). O Quadro 7 apresenta as principais empresas do setor elétrico brasileiro, classificados pela propriedade e pela atividade.

A presença significativa de integração vertical requer, igualmente, uma série de medidas regulatórias para a viabilização de um ambiente competitivo nos segmentos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.

1.3. Saneamento básico

Apesar dos investimentos realizados ao longo dos anos 1970 e 1980 em saneamento básico, no âmbito do PLANASA (Plano Nacional de Saneamento Básico), persiste no Brasil o que Cotelo (2000) denominou de “desbalanceamento na provisão de serviços de saneamento básico”, isto é, o descompasso entre a abrangência do serviço de *abastecimento de água*, que atende 91% da população urbana, e o de *esgotamento sanitário*, que atinge apenas 50% dos domicílios urbanos, sendo que apenas 20% do volume coletado são submetidos a algum tipo de tratamento². Com relação à coleta de lixo, o índice de cobertura no meio urbano é de 79%, mas menos de 30% deste volume têm um destino final adequado (Pena e Abicalil, 1999).

² O intenso e rápido processo de urbanização observado no Brasil ao longo da segunda metade do século XX é uma das causas do déficit de serviços. Cotelo (2000) analisa as possíveis causas desse desbalanceamento, enfatizando uma perspectiva de economia política.

Quadro 8**Déficit dos Serviços de Água e Esgotos no Brasil – 1998**

	Número de Domicílios	Rede de Água		Rede de Esgotos ¹	
		Déficit	Déficit (%)	Déficit	Déficit (%)
Total	41.929.992	10.470.070	25,0	23.306.278	55,6
Urbano	34.057.349	3.954.664	11,6	16.670.958	48,9
Rural	7.518.610	6.515.406	82,8	6.635.320	84,3

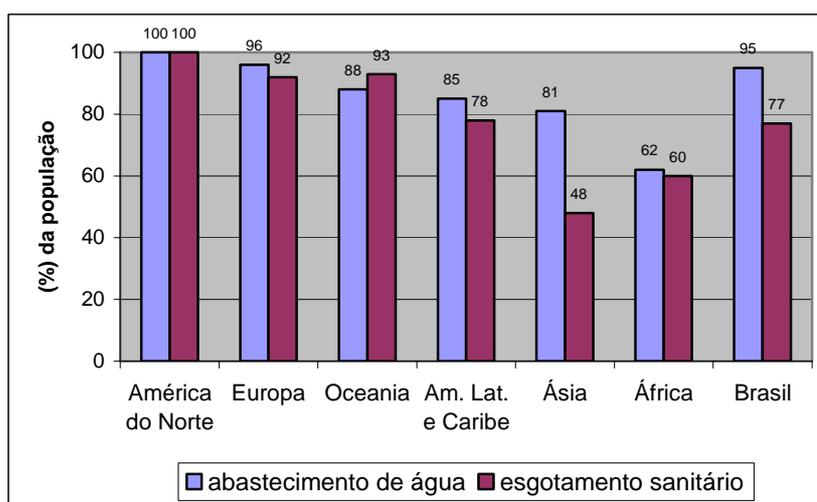
Fonte: PNAD 1998, IBGE (elaboração própria)

Nota: ¹ considera rede coletora para zonas urbanas; e rede coletora e fossas sépticas para zonas rurais.

Considerando também a zona rural, verifica-se um déficit dos serviços mais acentuado. O Quadro 8 informa que aproximadamente 22,4% dos domicílios não são atendidos por abastecimento de água. No caso do esgotamento sanitário do setor rural, considera-se que fossas sépticas podem ser soluções adequadas à disposição final dos esgotos. Mesmo assim, 56,9% dos domicílios rurais não são atendidos por esse serviço.

Quadro 9

Suprimento de Água e Esgoto no Mundo



Fonte: OMS, in Torres, S.: “Falta água potável para 18% da população”. FSP, 23/11/00, p. C12.

Em comparação com outros países, relatório divulgado pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em 2000, informa que o Brasil aparece em situação melhor do que a média mundial e do que a média da América Latina e Caribe. Segundo essa fonte, 18% da população mundial não é servida por abastecimento de água potável e 40% não são servidos por esgotamento sanitário. O Quadro 9 sintetiza os dados do relatório.

A ausência de serviços de saneamento básico no Brasil é maior nos segmentos populacionais de mais baixa renda. Conforme o Quadro 10, dos 9,4 milhões de domicílios cuja renda familiar é inferior a 2 salários mínimos, aproximadamente 4 milhões (42,5%) não são atendidos pelo serviço de abastecimento de água, representando 45% do total de domicílios brasileiros não ligados às redes públicas de abastecimento de água. Nas áreas rurais, a disparidade é ainda maior, verificando-se que 85,1% dos domicílios não são abastecidos pela rede de água.

Quadro 10**Déficit em Saneamento Básico de Domicílios com Renda de até dois Salários Mínimos – 1996**

	Total	Urbano	Rural
Nº total de domicílios com renda de até 2 s. m. (% do total de domicílios)	11,3 milhões(27,1)	7,2 milhões(21,3)	4,1 milhões(54,4)
% do total	100,0	63,9	36,1
Parcela não atendida por abastecimento de água	5,4 milhões	1,8 milhão	3,6 milhões
% do total	48,0	25,1	88,6
Parcela não atendida por esgotamento sanitário ¹	8,7 milhões	4,9 milhões	3,8 milhões
% do total	76,3	67,5	92,0

Fonte: PNAD 1998, IBGE (elaboração própria).

Nota: ¹ considera rede coletora para zonas urbanas; e rede coletora e fossas sépticas para zonas rurais.

Quadro 11**Distribuição Regional dos Déficits Urbanos em Saneamento – 1996**

Região	Número de Domicílios	Rede de Água		Rede de Esgotos ¹	
		Déficit	Déficit (%)	Déficit	Déficit (%)
Norte	1.670.933	697.182	41,7	1.547.861	92,6
Nordeste	7.207.295	1.391.057	19,3	5.536.224	76,8
Sudeste	17.237.352	978.623	5,7	3.756.615	21,8
Sul	5.490.308	419.026	7,6	4.350.936	79,3
Centro Oeste	2.451.461	468.776	19,1	1.479.322	60,3
Brasil	34.057.349	3.954.664	11,6	16.670.958	48,9

Fonte: PNAD 1998, IBGE (elaboração própria).

Nota: ¹ considera rede coletora para zonas urbanas; e rede coletora e fossas sépticas para zonas rurais.

Outra característica importante do déficit de provisão de serviços de saneamento básico é com relação às disparidades regionais. Conforme os Quadros 10 e 11, os índices de atendimento verificados nas regiões mais pobres do país, especialmente Norte e Nordeste, são significativamente inferiores àqueles verificados nas regiões mais ricas, como Sul e Sudeste, especialmente quando se comparam as respectivas áreas urbanas.

Quadro 12

Distribuição Regional dos Déficits Rurais em Saneamento – 1996

Região	Número de Domicílios	Rede de Água		Rede de Esgotos	
		Déficit	Déficit (%)	Déficit	Déficit (%)
Norte ¹	102.510	85.029	82,9	100.820	98,4
Nordeste	3.800.888	3.248.545	85,5	3.483.423	91,7
Sudeste	1.970.967	1.558.948	79,1	1.545.951	78,4
Sul	1.416.751	1.138.328	80,3	1.001.517	70,7
Centro Oeste	581.527	484.286	83,3	503.609	86,6
Brasil	7.872.643	6.515.406	82,8	6.635.320	84,3

Fonte: PNAD 1998, IBGE (elaboração própria).

1. Dados referentes somente ao estado do Tocantins. Não há dados disponíveis relativos à cobertura dos serviços nas áreas rurais dos seguintes estados: Roraima, Acre, Amazonas, Rondônia, Pará e Amapá.

Pela Constituição Federal (CF), (i) a definição de diretrizes gerais para a prestação e regulação dos serviços de saneamento é competência da União, (ii) os programas para a melhoria das condições habitacionais são de responsabilidade conjunta entre União, estados e municípios, mas (iii) *a titularidade dos serviços de interesse local está claramente expressa na CF, sendo uma atribuição dos municípios³ e, onde predomina o interesse comum na prestação dos serviços (como nas regiões metropolitanas), nas quais os sistemas são totalmente ou parcialmente integrados, não há clara definição constitucional.*

³ Vide o inciso V do artigo 30. Enquadram-se nesta situação a maior parte dos municípios brasileiros.

A questão da titularidade dos serviços de saneamento básico está na raiz das dificuldades envolvidas nas reformas da prestação e regulação dos serviços de saneamento básico, e será exposta de forma mais detalhada mais adiante, na Seção III, subseção 3.2.

Com relação às empresas que prestam serviços de saneamento básico, Pena e Abicalil (1999) descrevem o panorama vigente no país em 1998:

A prestação do serviço está concentrada em 27 companhias estaduais de saneamento básico (CESBs), que prestam serviços de abastecimento de água, mediante concessões, em 3.823 municípios (69% do total de municípios do país). Cerca de 89 milhões de pessoas são atendidas pelas CESBs, representando 72% da população urbana do país. Essa concentração é menor nos serviços de esgotamento sanitário. As CESBs são responsáveis por esses serviços em 1.153 municípios (21% do total). As empresas estaduais coletam esgotos de aproximadamente 34 milhões de pessoas, que representam aproximadamente 55% daquelas que têm seus esgotos ligados às redes coletoras. As CESBs prestam serviços nas capitais, na maioria dos municípios integrantes das regiões metropolitanas e na maior parte dos pequenos municípios do país⁴. (Pena e Abicalil, 1999, p. 116).

Os autores ainda destacam que as CESBs prestam serviços nos municípios mais pobres do país, atendendo a 92% dos 1.368 municípios prioritários do Programa Comunidade Solidária. Nos 114 municípios restantes, em 65 (sendo a maioria localizada no Sul-Sudeste) os serviços são prestados por organizações municipais e nos outros 49 (a maioria no Norte-Nordeste), as organizações municipais são vinculadas à Fundação Nacional de Saúde (FNS).

⁴ Porto Alegre é a única capital cujos serviços são prestados por serviço municipal. Na Grande São Paulo, diversos municípios são responsáveis pelos serviços de distribuição e coleta de esgotos, ficando, nesses casos, o tratamento e adução de água e o tratamento de esgotos a cargo da SABESP.

Os serviços de saneamento básico nos demais municípios brasileiros também são prestados por organizações municipais, sejam elas autárquicas, vinculadas ao FNS⁵, ou privadas. A participação do setor privado, em 1998, ainda estava limitada a apenas 20 concessões municipais, a maioria no Sudeste, mas as perspectivas apontavam para o aumento desta participação, quer seja através da participação acionária nas empresas estaduais, quer seja através de novas formas de organização para prestação de serviços (contratos de gestão, por exemplo). O Quadro 13 ilustra o perfil do setor em 1996.

Quadro 13

Saneamento Básico: Perfil do Setor – 1996

	Número de localidades		Cobertura (% da população urbana)	
	Água	Esgoto	Água	Esgoto
27 concessionários estaduais	4.753	686	75%	64%
Municípios Autônomos	2.024	583	nd	nd
Municípios com Autarquias	625	185	nd	nd
Concessionários Privados	1	15	nd	nd
Total Servido	7.327	1.544	-	-

Fonte: Piccinini (1996), como modificações. Apud Turolla (1999).

Entre 1996 e 2000, o número de cidades com operação privada passou de 16 para 28, alcançando aproximadamente 4 milhões de brasileiros. O Quadro 14 elenca cidades brasileiras com mais de 100 mil habitantes cuja operação do serviço de saneamento básico é privada.

⁵ No total, a FNS presta assistência técnica a cerca de 240 municípios, em geral pequenos e localizados nas regiões Norte-Nordeste.

Quadro 14**Saneamento Básico: Operação Privada – Cidades com mais de 100 mil Habitantes – 1999**

Município	Mil hab.	Consórcio	Operadora Local	Modalidade	Data do Contrato	Início de Operações	Invest. (R\$ milhões)
Limeira/SP	217	CBPO, Lyonnaise	Águas de Limeira	Plena	1995	1995	110
Ribeião Preto/SP	450	CH2M Hill, Rek	Ambient	Esgoto	1995		45
Judiai/SP	288	A. Veloso, Coveg, Tejofran	Cia Saneamento Jundiáí	Trat Esgoto	1996	1998	30
Itu/SP	112	Cavo	Cavo Itu	Esgoto	1996	1998	25
Araçatuba/SP	157	Amafi, Multisrevice	Sanear	Esgoto	1996	2000	13
Campos/RJ	350	Developer, Q. Galvão	Águas do Paraíba	Plena	1996		92
Paranaguá/PR	110	Carioca, Developer, Castilho	Águas do Paranaguá	Plena Sub concessão	1997	1997	60
Petrópolis/RJ	240	Developer, EIT, Cowan	Águas do Imperador	Plena	1997	1998	100
Niterói/RJ	450	Carioca, EIT, Developer	Águas de Niterói	Plena	1997		175
Marília/SP	180	Hidrogesp, Telar, Infra	Águas de Marília	Trat Esgoto, Adutora, Reservatório	1997	1998	3
Araruama, Saquarema e S. Jardim/RJ	200	Erco, Cowan, EIT	Águas de Juturnaíba	Plena	1997	1998	73
A. do Cabo, Búzios, C. Frio, Iguaba, S. P. da Aldeia/RJ	220; 700 (verão)	EPAL, Monteiro Aranha	PróLagos	Plena	1998	1998	230
Cachoeiro do Itapemirim/ES	153	Águia Branca, Cepemar, Hidroport	Águas de Cachoeiro	Plena	1998		50
Nova Friburgo/RJ	175	Multiservice	Cia de Águas de N. Friburgo	Plena	1999		12

Fonte: Adaptado de Turolla (1999).

II. A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Esta seção está dividida em duas partes. Na primeira, são apresentados aspectos teóricos relacionados à proteção ao consumidor, reunidos a partir da experiência internacional. Na segunda parte, são apresentados aspectos da experiência internacional da articulação entre proteção ao consumidor, regulação e defesa da concorrência nos três setores estudados.

1. ASPECTOS TEÓRICOS: A PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR

Historicamente, a emergência de políticas de proteção ao consumidor esteve associada ao desenvolvimento da produção e do consumo de massa, que tornou impessoais as relações de consumo, e ao aumento da renda, que proporcionou o crescimento do consumo de bens duráveis e intensivos em tecnologia. Nessas categorias de bens, a avaliação da qualidade do produto, a compreensão das informações de utilização e a infreqüência da relação comercial constituem fatores que aumentam a importância de mecanismos institucionais de proteção ao consumidor.

Nos países desenvolvidos, políticas e instituições voltadas à proteção do consumidor apareceram ao longo dos anos 1960 e 1970. Nos Estados Unidos, o *consumerism*⁶ foi impulsionado por personagens carismáticos como Ralph Nader, cujos ativistas – os *Nader's Raiders* – forçaram, por exemplo, a inclusão de novos dispositivos de segurança em automóveis.

O aparecimento tardio de políticas de proteção ao consumidor em países latino-americanos é atribuído por Engel (2000) ao quadro político observado nesses países

⁶ “Consumerism” pode ser traduzido por “consumismo”, mas também pelo ato de proteger consumidores de preços injustos, propaganda enganosa, etc... para diferenciar, opta-se pelo neologismo “consumerismo”.

ao longo do século, onde tendências mais à direita no espectro político estiveram comprometidas demais com os grandes grupos econômicos para impor-lhes uma legislação de proteção ao consumidor enquanto tendências mais ao centro e à esquerda rejeitavam os mecanismos do sistema de mercado. Taschner (1995) analisa comparativamente a evolução do consumerismo no Brasil, vinculando-a aos movimentos sociais da segunda metade dos anos 1970, e em países desenvolvidos.

Engel (2000) divide as políticas de proteção ao consumidor em dois tipos: (i) *a política de proteção ao consumidor* propriamente dita, que visa modificar o quadro de informações disponível ao consumidor, e (ii) *a promoção do consumidor*, que visa, através da educação do consumidor e da criação ou do estímulo à formação de instituições e associações de defesa do consumidor.

A difusão de informações de interesse à defesa dos consumidores se dá através da mídia, inclusive através de revistas especializadas, embora, às vezes, haja conflito de interesses entre as informações veiculadas e eventuais patrocinadores do meio de comunicação. Por sua vez, a compensação constitui poderoso mecanismo institucional de promoção dos consumidores, mas muitas vezes a possibilidade de obtenção de compensação encontra-se limitada pelos altos custos de transação envolvidos na ação.

Engel (2000) também divide as políticas de promoção de consumidores em dois tipos principais: (i) as de iniciativa do governo, quer seja através da instituição de organismos públicos de defesa dos consumidores, quer seja através da adoção de medidas que venham a reduzir os custos de transação envolvidos em uma ação de defesa do consumidor, ou através da instituição de mecanismos alternativos de resolução de disputas; e (ii) as de iniciativa privada, tais como os serviços de atendimento ao consumidor das empresas ou como as colunas de defesa do consumidor patrocinadas por meios de comunicação.

Na medida em que políticas de defesa e de promoção do consumidor obrigam a observância de padrões de qualidade por parte das empresas, *a existência de consumidores mais ativos na defesa de seus direitos e de mecanismos institucionais que permitam sua atuação diminui a necessidade de uma ação regulatória mais detalhados.*

Com relação à liberalização comercial e à concorrência, deve-se destacar que embora argumentos de defesa do consumidor tenham sido muitas vezes utilizados como um tipo de barreira não alfandegária⁷, *a liberalização comercial e o aumento da concorrência em muitos países têm forçado os governos e os exportadores a aderirem a políticas de defesa do consumidor mais rígidas*, seja porque produtores locais se vêem competindo com produtos importados, cujos requisitos de qualidade são maiores, ou porque os consumidores locais passam a ter maior acesso a bens intensivos em tecnologia, cujas dificuldades de informação e de obtenção de compensação também são maiores.

Finalmente, com relação à competitividade da indústria nacional, embora produtores nacionais muitas vezes reclamem que uma legislação de defesa da concorrência pode tornar seus produtos mais caros e portanto menos competitivos, *a existência de consumidores organizados estimula os produtores nacionais a adequarem seus produtos a padrões de qualidade superiores, aumentando sua competitividade em mercados mais exigentes e reduzindo, dessa forma, o investimento inicial necessário para o lançamento de um produto no exterior.*

Robert H. Lande (1996) analisa a relação entre antitruste e a lei de proteção ao consumidor. O autor entende que defesa da concorrência e proteção ao consumidor compartilham de um objetivo comum: a facilitação do exercício do que chamou de “soberania” do consumidor ou da efetiva escolha do consumidor. Por “soberania do consumidor”, o autor entende “o estado no qual os consumidores podem livremente

⁷ Veja exemplos em Engel (2000).

tomar as suas decisões, baseados em seus interesses individuais, e no qual os mercados responderão ao efeito coletivo dessas decisões” (Lande, 1996, p. 5).

A defesa da concorrência atuaria no sentido de prover o consumidor com um leque competitivo de opções de escolha, enquanto o sentido da atuação da proteção ao consumidor seria o de garantir que os consumidores possam efetivamente escolher entre aquelas opções, “com suas faculdades críticas não prejudicadas por tais violações como fraude (*deception*) ou omissão de informação material” (Lande, 1996, p. 2).

Tanto a defesa da concorrência quanto a proteção ao consumidor são justificadas teoricamente a partir da possibilidade de ocorrência de “falhas de mercado”, tais como abuso de poder econômico, informação assimétrica, custos de transação, externalidades, barreiras à entrada e situações de monopólio natural. O autor então subdivide as falhas de mercado em dois tipos: (i) aquelas que são externas às relações de consumo, implicando restrições no leque de opções do consumidor, cuja correção estaria no âmbito da defesa da concorrência; e (ii) aquelas que são internas às relações de consumo, implicando restrições na capacidade do consumidor de exercer sua efetiva escolha entre as opções existentes, cuja correção estaria no âmbito da proteção ao consumidor.

Assim, imperfeições de mercado tais como informação imperfeita e custos irreversíveis de entrada, ou condutas anticompetitivas tais como predação de preço ou de reputação, estariam no âmbito exclusivo da defesa da concorrência; por outro lado, no âmbito exclusivo da proteção ao consumidor estariam falhas de mercado cujo impacto prejudicasse cinco tipos de consumidores: aqueles cuja liberdade de escolha está sujeita a algum tipo de coerção, os que são membros de um grupo “vulnerável” (tais como crianças), os que são submetidos a informações falsas, incompletas, e, finalmente, aqueles que precisam lidar com informações de difícil apreensão.

Em outros termos, casos envolvendo fixação de preço, restrições horizontais, preço predatório, fusões e restrições verticais seriam do âmbito exclusivo da defesa da concorrência. Casos envolvendo reclamações relacionadas a características dos produtos, garantias e cláusulas contratuais, seriam do âmbito da proteção ao consumidor. Alguns casos, no entanto, não se enquadram em nenhuma das duas áreas com exclusividade, envolvendo ao mesmo tempo restrições sobre o leque de opções dos consumidores e a efetividade das escolhas entre as opções existentes: é o caso dos problemas envolvendo vendas casadas, condutas que resultam em aumento dos custos de procura, ou manutenção dos preços de revenda, por exemplo.

Por outro lado, leis de proteção ao consumidor parecem às vezes atuar tanto no sentido de tornar efetiva a escolha do consumidor entre as opções existentes quanto de aumentar o leque de opções disponíveis aos consumidores. É o caso, por exemplo, das normas que obrigam produtores a disporem publicamente informações técnicas das mercadorias. Lande entende que a publicação dessas informações expulsa do mercado produtos de qualidade inferior, abrindo espaço para a entrada de novos concorrentes que incrementarão o leque de opções disponíveis aos consumidores.

Há casos, inclusive, nos quais as duas atividades apresentaram conflitos de objetivos. O autor reporta que a proibição de imposição de preço mínimo de revenda, por exemplo, levou à redução da qualidade de produtos de saúde oferecidos no mercado.

A teoria unificada de Lande possui três implicações práticas. Em primeiro lugar, a consequência de uma estrutura teórica relevante ajudaria as partes envolvidas a enquadrar um dado assunto em uma teoria legal apropriada.

Em segundo lugar, “uma relação funcional próxima entre ações para preservar opções e ações para preservar a habilidade de escolha entre opções existentes mostraria porque a Federal Trade Commission (FTC, a agência norte-americana de

defesa da concorrência e do consumidor)⁸ foi criada e porque seu *status* deveria permanecer inalterado” (Lande, 1996, p. 52).

Em terceiro, um corpo teórico unificado permitiria considerar questões que não envolvem apenas a competição através do mecanismo de preços, tornando a defesa da concorrência mais sensível a formas de competição que não envolvem preço (*non-price competition*), o que seria particularmente importante, por exemplo, no caso da fusão de órgãos de imprensa⁹.

A justificativa de Lande para a articulação entre Defesa da Concorrência e Proteção ao Consumidor é de particular interesse para o presente trabalho. O autor advoga que ambas as atividades devem ser combinadas em uma única agência:

“the functions of antitrust and consumer protection can and should work together to safeguard the exercise of consumer sovereignty” (Lande, 1996, p. 56, ênfase do autor)

Sua justificativa está baseada na própria abordagem teórica que propôs, segundo a qual os problemas de defesa da concorrência e de proteção ao consumidor são da mesma natureza, e que haveria convergência de interesses na prática de ambas as funções.

Como se verá na Seção V, no presente trabalho adota-se visão contrária: entende-se que ambas as funções se estimulam reciprocamente (como Engel, 2000, veja acima), mas que não há economias de escopo na consecução de ambas as atividades. E que, portanto, não há porque submetê-las a rotinas comuns. A perspectiva que será adotada é antecipada pelo próprio Lande:

⁸ Deve-se ressaltar, no entanto, que, ao contrário do FTC, a Divisão Antitruste do Departamento de Justiça do EUA *não acumula* funções de proteção ao consumidor, especializando-se apenas em defesa da concorrência.

⁹ A rigor, o artigo de Lande aponta quatro implicações práticas, mas a quarta implicação é muito similar à primeira.

“It is very tempting to think of these functions as being very different and only related on the most general and abstract level insofar as both bureaus ultimately attempt to improve consumer welfare” (Lande, 1996, p. 56, nota de rodapé 122).

A partir da observação de que mesmo nas jurisdições nas quais a defesa da concorrência e a proteção ao consumidor ocorrem em uma mesma agência, (como é o caso do FTC norte-americano e do ACCC australiano), as rotinas seguem independentes, manter-se-á a posição contrária à de Lande, com a ressalva, no entanto, de que sua abordagem oferece argumentos importantes a favor de uma maior participação dos órgãos de defesa do consumidor nas decisões da agência de defesa da concorrência.

No Brasil, o problema da articulação entre proteção do consumidor, regulação e defesa da concorrência é ilustrado por Lopes (2001). Em artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo (31/01/01), o autor, que é coordenador de relações com o consumidor da Agência Nacional do Petróleo (ANP), critica a proposta de criação da ANC por relegar a um segundo plano a defesa do consumidor. Segundo o artigo, “o sistema de proteção de consumidores é primo pobre do direito econômico”, e a discussão sobre a criação da ANC:

“Mostra apenas que o grande debate está ainda em como defender o capital do próprio capital, um comitê de interesses apenas dos grandes negócios. Pouco se disse do consumidor, o lado de fora do capital” (Lopes, 2001).

Lopes critica o anteprojeto de criação da ANC porque não contempla entre os órgãos da ANC a Diretoria Colegiada ou o Conselho Consultivo de Defesa do Consumidor (artigo 5º) e porque as funções da diretoria colegiada concentram-se em tarefas administrativas, exceto pelo inciso II (“editar resoluções sobre matérias de sua competência”), cuja generalidade não é resolvida em nenhum outro artigo do anteprojeto.

Adicionalmente, Lopes não entende que papel cabe a uma agência federal de defesa do consumidor se o direito do consumidor constitui-se dentro da arena judicial, a qual, no arranjo federativo brasileiro, é estadual.

Com relação à regulação, não fica claro, para o autor, a relação entre a ANC e as agências regulatórias:

“Em todas as agências até agora criadas o campo de atuação era limitado a um setor econômico. A nova agência não diz respeito a setor algum em particular. Qual o papel que lhe cabe, visto que lhe sobraría o grande consumo de setores não regulados? É bom lembrar que as agências existentes não são órgãos de defesa do consumidor, embora devam levá-las em conta”.

Finalmente, Lopes ainda adverte que acoplar o sistema de defesa do consumidor à Agência da Concorrência pode relegar a defesa do consumidor a um papel secundário. Segundo seu artigo, vários casos chegaram ao Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (CADE) por iniciativa dos consumidores, mas que, no entanto, as decisões nunca lhes foram diretamente favoráveis. Lopes lembra do processo no. 46/92, julgado em 1998, no qual o consumidor conseguiu anular em juízo cláusula contratual abusiva (fixação unilateral de preços). No órgão de defesa da concorrência, decidiu-se que o assunto seria analisado sob dois ângulos apenas: 1) se a prática do agente econômico interferia na concorrência e 2) se os efeitos da prática de aumentos de preço seriam a real ou potencial eliminação dos concorrentes. O julgamento, conclui Lopes, foi desfavorável ao consumidor.

2. ASPECTOS DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

2.1. Telecomunicações¹⁰

Nos Estados Unidos, a intervenção regulatória no mercado de telecomunicações atual é o resultado de um longo período de transição entre um modelo de monopólio privado para outro mais aberto, com enfoque no estímulo à convergência tecnológica e a abertura de todos setores das telecomunicações.

O *Telecommunications Act* de 1996 é o instrumento que provoca essa mudança na estrutura regulatória nos EUA, criando uma série de mecanismos para promover uma rápida competição no setor, estimulando a convergência de diversos segmentos como telecomunicações, tecnologia de informação, mídia e entretenimento, e, principalmente, a abertura no setor de telefonia local, até então tradicionalmente considerado um monopólio natural.

A estrutura regulatória norte-americana está calcada na atuação de órgãos reguladores presentes em níveis distintos da administração pública. A *Federal Communication Commission (FCC)* no nível federal, as *PUCs (Public Utilities Commission)* no nível estadual, e o apoio complementar das autoridades antitruste, o Departamento de Justiça (DOJ) e a Procuradoria Geral (AG) respectivamente nos níveis federal e estadual.

Mantendo a tradição conciliatória jurídica norte-americana o *Telecom Act*, removeu as barreiras à entrada na telefonia local e permitiu que as empresas locais estabelecidas (*Incumbent Local Exchange Carriers – ILEC*) pudessem operar em negócios dos quais estavam anteriormente excluídas. De acordo com a legislação, as *ILEC* estão autorizadas a fornecer serviços de longa distância caso cumpram um *check list* que indique a existência de competição naquele mercado local; por outro

¹⁰ Esta subseção contou com a colaboração de Luis Fernando Rigatto Vasconcellos.

lado, estão livres dos controles tarifários existentes, os quais foram substituídos por uma regulação por incentivos. Cabe ressaltar que a capacidade de pressão das *ILECs* é muito mais forte que das operadoras de longa distância (*IXCs – Interexchange Carriers*), resultando numa forte dependência, no nível estadual, das *PUCs*.

Além da remoção das barreiras à entrada, destaca-se a o fortalecimento da competição nos demais segmentos, tais como: (i) na telefonia de longa distância com a perspectiva de entrada de diversas *ILEC* além da permissão dessas empresas atuarem nos mercados de longa distância localizados fora de suas áreas de fornecimento local; (ii) na telefonia celular, segmento no qual os processos de licenciamento de frequências foram agilizados e fusões e aquisições no setor foram permitidas; (iii) em mídia e entretenimento, onde a entrada de novas empresas foi liberalizada e as fusões e aquisições foram permitidas.

No que refere a política tarifária, o novo modelo institucional dos EUA, emprega o mecanismo de *price-cap*, o que permite uma maior flexibilidade em uma ambiente de maior competição. Quanto às tarifas de interconexão, os mecanismos tradicionais, que incorporavam subsídios cruzados na alocação de custos fixos comuns de rede, foram substituídos por mecanismos que refletem os custos do uso efetivo do serviço, evitando que as empresas entrantes sejam penalizadas com a inclusão de custos históricos pelas empresas estabelecidas.

Finalmente, o *Telecomm Act* estabeleceu uma comissão conjunta (*joint board*) constituída por representantes das *PUCs*, da *FCC* e dos consumidores, para criar uma estrutura que permitisse a universalização dos serviços sem comprometer a competitividade no setor. A *Federal Trade Commission* (FTC) permaneceu como a única agência federal que investiga, regulamenta e adimplementa tanto questões de proteção ao consumidor quanto de defesa da concorrência.

Diferentemente dos EUA, o setor de telecomunicações nos países europeus apresenta historicamente uma estrutura baseada no monopólio estatal nos serviços

locais e de longa distância, com as relações interpaíses limitando-se a acordos de interconexão com as operadoras nacionais.

A estrutura regulatória européia tendia a estabelecer objetivos difusos e divergentes, tais como: cumprimentos de metas macroeconômicas, metas de universalização e obtenção de ganhos de eficiência. No entanto, a abertura internacional dos mercados forçou a UE a implementar reformas em seu aparato regulatório de maneira a uniformizar as políticas de acordo com as normas da OMC, viabilizando ganhos de escala, maior eficiência e reduzindo o preço dos serviços.

Embora esforços têm sido feitos para a criação de uma autoridade regulatória pan-européia, a oposição de alguns países membros tem impedido que essa intenção se concretize.

Diferentemente das agências reguladoras norte-americanas, a regulação na UE tende a ser menos abrangente e menos transparente na incorporação dos diversos interesses envolvidos, visto que as agências européias não são independentes. Segundo Pires (1999), as diretrizes da UE estabelecem os seguintes princípios para a constituição das autoridades regulatórias:

- Separação entre as funções regulatórias e as atividades operacionais;
- Independência em relação aos poderes; e
- Criação e atribuições baseadas legalmente no princípio da subsidiaridade, em que matérias não regulamentadas nacionalmente podem ser submetidas às leis da comunidade européia.

No que se refere à regulação da concorrência, uma das medidas mais relevantes tomada pela UE, no sentido de homogeneizar suas políticas, é a criação de uma medida comum de poder de mercado: a *significant market power* – *SMP*. Embora cada autoridade nacional tenha competência para classificar se uma operadora tenha ou não poder de mercado, existem 3 aspectos básicos a serem considerados na

determinação da *SMP*: a participação do mercado (25% do mercado relevante), a existência de barreiras à entrada e as condições de preço/lucro conjuntamente com as relações verticais na indústria. À semelhança da política regulatória nos EUA, a regulação na Europa possui um claro viés de defesa da concorrência, ou seja, há uma assimetria em favor das empresas entrantes, de maneira a estimular a entrada de novos agentes no mercado. O Quadro 15 ilustra a competência das agências setoriais e sua relação com as agências de defesa da concorrência. Pode-se verificar que em muitos países as agências setoriais não têm independência nem a articulação desejada com as agências de defesa da concorrência.

Quadro 15

Competência das Agências Setoriais e Articulação com Agência de Defesa da Concorrência

País	Poderes da agência setorial	Órgão concorrente
Alemanha	<ul style="list-style-type: none"> • Papel consultivo na definição de condições especiais nas licenças; • Colabora na definição de mercado relevante 	Agência Federal para Cartéis
Espanha	<ul style="list-style-type: none"> • Não tem poderes antitrustes 	Departamento do Ministério da Economia
França	<ul style="list-style-type: none"> • Limitados poderes de investigação 	Conselho de Competição do Ministério da Economia
Itália	<ul style="list-style-type: none"> • Papel consultivo em relação à defesa da competição nas telecomunicações; • Amplos poderes sobre radiodifusão 	Comissão Antitruste (para telecomunicações)
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> • Poderes concorrentes com o OFT na proibição de ações anticompetitivas (aplicação de sanções etc.); • Poderes limitados de investigação 	Office of Fair Trading (OFT)

Fonte: Pires (1999).

De acordo com o que ocorre em outros setores regulados, a reestruturação do setor de telecomunicações no Reino Unido merece destaque pelo seu caráter pioneiro. A reforma foi iniciada em 1980 com a privatização da empresa monopolista *British Telecom (BT)* e prosseguiu, durante toda década de 90, até uma política mais intensa de regulação da concorrência em sintonia com a dos demais países europeus.

O setor é regulado pelo Diretor Geral de Telecomunicações (DGT), formalizado em 1984 pelo *Telecom Act*. Com o suporte técnico do *Oftel – Office of Telecommunication*, o DGT concentra todas decisões regulatórias e tem amplo poder discricionário e autonomia para monitorar o cumprimento das licenças concedidas às operadoras. Tais licenças podem ser alteradas pelo DGT, após um processo de consultas, os quais podem ser contestados pelas operadoras, junto a *Monopoly and Mergers Commission (MMC)*, que arbitra os conflitos entre as empresas e o *Oftel*.

2.2. Setor elétrico¹¹

À semelhança do que ocorre no setor de telecomunicações, o setor de energia elétrica vem atravessando um período de intensas mudanças estruturais, que produz reformas nas estruturas regulatórias de uma ampla variedade de países em todos continentes, com a finalidade de tornar o setor mais aberto e mais eficiente tanto técnica como economicamente.

Os Estados Unidos, maior mercado de energia elétrica do mundo, é o país pioneiro na implantação dessas reformas, marcadas também pelo gradualismo e pelo pragmatismo na solução de problemas que envolvem uma ampla variedade de interesses muitas vezes divergentes.

¹¹ Esta subseção contou com a colaboração de Luis Fernando Rigatto Vasconcellos.

Os principais marcos regulatórios do país são: (i) o *Public Utilities Regulatory Policy Act (Purpa Act)*, de 1978, que reduziu as tarifas e o excesso de capacidade instalada das empresas de energia elétrica, encorajou a conservação de energia e estimulou a entrada de produtores independentes de eletricidade com base em fontes renováveis de energia; e (ii) o *Energy Policy Act* de 1992, cujos objetivos foram o de impulsionar a competição na geração de energia e o do desenvolvimento de um mercado atacadista em várias regiões do país. Adicionalmente, estabeleceram-se dois princípios regulatórios para a superação dos problemas gerados pelo *Purpa Act*: a garantia de livre acesso aos sistemas de transmissão e a constituição de um mercado atacadista entre produtores e consumidores livres (distribuidoras de energia e grandes consumidores).

O setor de energia elétrica nos EUA é regulado por uma estrutura tripartite. No âmbito federal, tem-se a *Federal Energy Regulatory Commission (Ferc)* e no nível estadual, as *PUCs*. A ação é complementada pelo Departamento de Justiça (*DOJ*) e pela Procuradoria Geral (*AG*), respectivamente na esfera federal e estadual. Cabe ainda destacar, a importância da participação de grupos de interesse nas fases de consulta pública, onde predomina a tradição jurídica norte-americana de *check and balances*, que procura maximizar a área de consenso na tomada de decisões.

No que se refere especificamente aos consumidores, há o reconhecimento explícito de organismos representativos de usuários (associação de consumidores, agências e advogados independentes) que participam de debates públicos em sessões das *PUCs* e das *AGs*. Em contrapartida, as decisões regulatórias acabam sofrendo toda sorte de influências políticas, visto que as diretorias da *Ferc* e das *PUCs* são nomeadas, respectivamente, pelo presidente e pelos governadores e seus orçamentos são determinados pelo Congresso, cujos representantes recebem ajuda justamente das empresas que sofrerão regulação por parte das agências.

Quanto à defesa da concorrência, existe uma certa fragilidade do aparato regulatório. Embora medidas tenham sido tomadas para promover e ampliar o

mercado atacadista de energia elétrica, o segmento mais complexo do ponto de vista concorrencial, não há uma autoridade setorial específica capaz de coibir a concentração de mercado, tanto vertical como horizontalmente.

Diferentemente dos Estados Unidos, o mercado de energia elétrica dos países pertencentes à União Européia apresenta, tradicionalmente, infra-estrutura de administração pública, na qual a relação internacional restringe-se a acordos bilaterais para a conexão de rede e compra e venda de eletricidade. A grande diversidade entre países membros impõe dificuldades adicionais à adoção de uma política regulatória comum.

Alguns aspectos dessa diversidade condicionam o comportamento dos agentes no mercado elétrico na UE. Grandes consumidores de países cujo preço da eletricidade é relativamente elevado pressionam por maior abertura do mercado e maior liberdade de escolha de fornecimento. Consumidores de países cujas tarifas são baixas pressionam pela manutenção do mercado fechado. Outros fatores, tais como (i) a dificuldade de quebra de monopólios naturais de propriedade pública, (ii) a inexistência de órgãos reguladores independentes. (iii) o grande poder de mercado das empresas estabelecidas e (iv) a longa tradição de políticas nacionais supostamente estratégicas criam dificuldades adicionais à liberalização do mercado de energia elétrica nesses países.

Entretanto, a liberalização comercial internacional e a necessidade de obtenção de ganhos de produtividade no setor forçaram uma mudança na estrutura do mercado de energia elétrica. A partir de 1996, o Parlamento Europeu adotou uma série de diretrizes que alteraram significativamente os segmentos de geração, transmissão e comercialização, e introduziram regras para a regulação da concorrência no mercado, dentre as quais aquelas descritas em Pires (1999b):

- Estados membros podem definir obrigações de serviços públicos para as empresas de eletricidade de acordo com interesse econômico geral;

- Adoção de requerimentos de desagregação das atividades de geração, transmissão e distribuição de energia;
- Estabelecimento das funções e das regras de funcionamento do operador de rede, que deve ser independente dos demais agentes do segmento de transmissão;
- Fixação de procedimento para a entrada no segmento de geração de energia (construção de novas plantas);
- Constituição de autoridade regulatória nos estados membros com características de independência para prevenir abusos de posição dominante e concorrência desleal, arbitrar disputas e negociações contratuais e monitorar o livre acesso dos agentes ao *grid* de transmissão;
- Possibilidade de aplicação de regime de transição para determinados estados membros em razão do tamanho do sistema elétrico, do nível de interconexão e da estrutura da indústria.

A reforma regulatória implementada no Reino Unido destaca-se pela sua radicalidade e pelo seu radicalismo. O principal marco regulatório britânico é o *Electricity Act* de 1989, o qual introduziu profunda mudança setorial, privatização intensa e a montagem da estrutura regulatória, constituída pelo Diretor Geral de Energia Elétrica (*Director General of Electricity Supply – DGES*), que conta com a assistência técnica do *Office of Electricity Regulation – Offer*.

Diferentemente da *Ferc* norte-americana, onde diversas atribuições são atribuídas a um colegiado, no caso do Reino Unido o *DGES* concentra sobre si todas as responsabilidades regulatórias, com o *Offer* dando-lhe apenas suporte técnico. Em segundo lugar, não há organismos regulatórios estaduais no Reino Unido, o que gera mais eficácia e agilidade nas decisões do Executivo.

Posteriormente, em maio de 1999, inicia-se a fusão das instituições regulatórias do mercado de energia e de gás natural, quando foi constituído o *DGEGS (Director General of Electricity and Gas Supply)*, o qual dispõe do suporte técnico do *Offer* e do *Office of Gas Supply (Ogas)* e tem como função principal regular os monopólios naturais (transmissão e distribuição de energia elétrica e gás natural) e promover a competição nos demais segmentos desses setores no Reino Unido.

Além desses agentes apontados acima, ainda há o *Monopoly and Mergers Commission (MMC)*, que arbitra conflitos entre as empresas e o *DGEGS* no julgamento do interesse público e examina fusões setoriais, o *Office of Fair Trading (OFT)*, que articula junto com *DGEGS* a livre competição nos mercados envolvidos e, finalmente o *Her Majesty's Inspectorate of Pollution (HMIP)*, responsável pelas questões ambientais.

2.3. Saneamento básico¹²

Na maioria dos países europeus e nos Estados Unidos, a gestão do saneamento básico está a cargo do setor público, de competência do poder local. Na Espanha, a participação privada é superior à média europeia, mas não se configura em uma exceção à regra. A tendência geral entre os países europeus é o aumento da participação privada. Na França e na Inglaterra, entretanto, vigoram outros modelos de gestão do serviço. No primeiro caso, o modelo é o de gestão privada através de concessões públicas comerciais. No segundo caso, verifica-se a privatização integral e regulada dos serviços. O Quadro 16 relaciona a porcentagem da população abastecida com relação à população total com a forma de gestão do serviço de saneamento básico.

¹² Esta subseção contou com a preciosa colaboração de Frederico Turolla.

Na Inglaterra, até 1973, o setor de saneamento básico era fragmentado. Naquele ano, o *Water Act* configurou-se em um marco na evolução do setor: criou dez autoridades de água sob o conceito de gestão integrada de bacia, centralizou a administração da água, esgoto e uma vasta linha de funções ambientais e regulatórias, incluindo controle de poluição, inundações e conservação de água em autoridades regionais. Os governos locais perderam os ativos, não obtiveram compensação por esta perda, mas passaram a desempenhar papel importante na autoridade regional.

Em meados dos anos 80, o movimento de privatização do setor começou a ganhar força. Em 1989, o governo inglês, impulsionado pela vitória do partido conservador em 1987 e pela necessidade de adequar a qualidade do serviço aos rígidos padrões de qualidade da Comunidade Européia, privatizou o setor: transformando as dez autoridades de bacia em empresas públicas limitadas, com abertura de capital e oferta pública.

Quadro 16

Europa: Gestão do Serviço de Saneamento Básico – Porcentagem da População Abastecida sobre a População Total

	Gestão Pública		Gestão Privada	
	Direta	Delegada	Direta	Delegada
Inglaterra	-	-	-	100
França	23	2	75	-
Espanha	51	12	37	-
Alemanha	51	31	18	-
Itália	95	1	4	-
Portugal	93	-	1	-
Noruega	6	94	-	-
Dinamarca	67	33	-	-
Áustria	100	-	-	-

Fonte: Corrales (1998), a partir de dados da União Européia, apud Turolla (1999).

Os órgãos envolvidos na regulação do serviço de saneamento básico na Inglaterra são o *Office of Water Services (Ofwat)*, que concentra amplos poderes discricionários na regulação do setor, o *Monopoly and Mergers Commission*, na concorrência, a *National Rivers Authority* e a *Drinking Water Inspectorate*, cujas atribuições podem se superpor às da *Ofwat*. O modelo de tarifação segue o padrão *price-cap*, com revisão de limites de preços a cada dez anos, ou cinco anos, se requerida pela *Ofwat* ou pelas empresas. Além dos órgãos reguladores britânicos, os órgãos reguladores europeus também atuam na regulação da qualidade da água.

No modelo francês, a participação privada nasceu no fim da década de 1920, mas ganhou corpo nos anos 1950. Em 1954, a participação privada era de 31%, mas cresceu a 60% em 1980 e a 75% na década de 1990. A titularidade dos serviços é das comunas, que totalizam 34.749 unidades no território francês. Não há agência reguladora, mas o modelo criou a necessidade de competência em nível local para a análise dos contratos. Os contratos se anteciparam à lei, a qual incorporou as inovações *a posteriori*. Há vários tipos de contratos além da concessão. A competição se dá a partir de um marco legal geral adaptado às condições locais em contratos de delegação dos serviços.

O preço do serviço prestado pelas operadoras privadas é geralmente superior aos das áreas operadas diretamente pelo setor público (a diferença chega a 44%). Parte dessa diferença se deve aos impostos sobre o concessionário privado. Além disso, muitas comunas só concedem o serviço diante da necessidade de significativos investimentos. Atualmente, cinco empresas abastecem 75% da água e 40% do esgoto produzido no país. As operadoras desenvolveram estreita ligação com os governos locais, central e entre si. Casos de corrupção e de conluio são frequentemente divulgados pela imprensa francesa. Apesar disso, o modelo gerou um sistema descentralizado, eficiente e moderno, além de criar a maioria das empresas privadas de tamanho e vocação internacional do setor.

III. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

1. REGULAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

1.1. Histórico e antecedentes institucionais

O Sistema Nacional de Telecomunicações no Brasil (SNT), que vigorou até o início dos anos 1990, começou a ser formulado em 1962, com a aprovação do Código Nacional de Telecomunicações (Lei nº 4.117/62). O SNT seria financiado pelo Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT), e era constituído pelo Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel, órgão federal com atribuições normativas, de fiscalização e de planejamento), pela Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel, a empresa operadora estatal, cujo funcionamento só viria a ocorrer em 1965), pelo Ministério das Comunicações, e, principalmente, pelo sistema Telebrás, *holding* criada em 1972 (Lei 5.792/72) formada por 27 empresas-pólo (uma para cada estado, à exceção do Rio Grande do Sul) e pela operadora nacional Embratel. Além disso, havia quatro empresas independentes, mas tecnicamente integradas ao sistema: a Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT, do estado do Rio Grande do Sul), a Centrais Telefônicas de Ribeirão Preto (CETERP), a Serviços de Comunicações de Londrina (Sercomtel, Londrina/PN), e a Companhia Telefônica do Brasil Central (CTBC, a única empresa privada, operando na região do Triângulo Mineiro). Os Quadros 17 e 18 mostram alguns relutados obtidos pelo sistema Telebrás.

Quadro 17**Resultados Obtidos pelo Sistema Telebrás (1972 – 1996)**

Serviço	Unidade	1972	1996
Telefonia Fixa	Milhões de acessos	1,4	14,9
Telefonia móvel	Milhões de acessos	-	2,5
Telefone Público	Milhares de telefones	10,3	446
Localidades atendidas	Mil localidades	2,5	20,9

Fonte: Almeida e Crossetti (1997).

Observa-se que o Sistema Telebrás logrou, ao longo de 20 anos, desenvolver a telefonia fixa no país, em padrões comparáveis aos demais países latino-americanos. Como mostrou o Quadro 1, a densidade telefônica do país atingiu, em 1997, cerca de 10,7 telefones para cada 100 habitantes, número modesto quando comparado com os países desenvolvidos (cuja densidade era de aproximadamente 40 telefones/100 habitantes), mas relativamente comparável aos de outros países latino-americanos, como México (9,6 telefones/100 habitantes) ou Argentina (19,1 telefones/100 habitantes).

Quadro 18**Investimentos e Fontes de Recursos do Sistema Telebrás (1974 – 1998)**

Ano	Investimentos (R\$ milhões de 1995)	Financiamento – Participação relativa (%)			
		Recursos Próprios	Empr. e Financ.	Auto- Financ.	Rec. Fiscais
Média 1974 – 1982	4086				
Média 1983 – 1987	3057				
1988	4231	55	25	18	4
1989	4383	24	42	33	1
1990	2783	69	6	25	0
1991	3263	52	22	26	0
1992	4272	64	23	13	0
1993	4285	55	33	12	0
1994	4414	64	20	17	0
1995	4532	58	27	15	0

Fonte: Almeida e Crossetti (1997).

Com relação ao investimento, observa-se que o setor também sofreu as conseqüências da crise financeira que atingiu o setor público na década de 1980. No início dos anos noventa, os critérios utilizados na cobrança de tarifas (que priorizara o controle inflacionário) e uma certa acomodação em função do monopólio e da falta de competição no setor seriam os responsáveis pela relativa deterioração do setor.

No início dos anos 90 o setor já havia iniciado a recuperação dos investimentos aos níveis observados nos primeiros anos de 1970. Entretanto, a recuperação do investimento a partir de 1992, como aponta Almeida e Crossetti, já fazia parte dos preparativos da desestatização do setor. Ao contrário dos demais países latino-americanos, a privatização do setor no Brasil foi precedida pelo aumento do investimento.

Quadro 19**Brasil – Cronograma da Reforma no Setor de Telecomunicações**

Fases	Marco Regulatório/Características	Órgão Regulador/Características
1. Preparação(1995-96)	Emenda Constitucional no. 8 : <ul style="list-style-type: none"> • Permite a privatização de serviços públicos Lei Mínima de Telecomunicações: <ul style="list-style-type: none"> • Regulamenta a telefonia celular (leilão da banda B) 	
2. Liberalização controlada(1997-2001)	Lei Geral de Telecomunicações: <ul style="list-style-type: none"> • Desmembramento e privatização do sistema Telebrás • Regulamentação do mercado de telecomunicações <ul style="list-style-type: none"> • Cobertura social Plano de Outorgas: <ul style="list-style-type: none"> • Estrutura de mercado da telefonia fixa 	ANATEL <ol style="list-style-type: none"> 1. autonomia legal 2. sistemas de competências complementares
3. Concorrência Regulada(a partir de 2001)	Lei Geral de Telecomunicações: <ul style="list-style-type: none"> • Abertura do mercado de telefonia celular a partir de 2001 (leilão das bandas C, D e E) • Abertura do mercado de telefonia fixa a partir de 2002). 	

Fonte: Oliveira, 2000.

O processo de mudança no setor de telecomunicações no Brasil pode ser dividido em três fases, conforme descrito no Quadro 19: preparação do marco regulatório,

liberalização planejada e competição regulada. Os marcos legais da primeira fase, de preparação para as reformas, foram a aprovação da Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95, que eliminou a exclusividade de concessão para exploração dos serviços públicos a empresas sob controle acionário estatal, e da Lei Mínima das Telecomunicações (Lei 9.295/96), a qual permitiu o estabelecimento emergencial de critérios para concessões dos serviços de telefonia móvel celular, os serviços limitados, os de transporte de sinais de telecomunicações por satélite e os de valor adicionado.

1.2. O atual marco regulatório

A fase de liberalização planejada teve como marco fundamental a Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei 9.472/97). A LGT é composta por quatro partes: o Livro I, sobre os Princípios Fundamentais, o Livro II, sobre o órgão Regulador, o Livro III, sobre a organização dos serviços de Telecomunicações, e o Livro IV, sobre a reestruturação e desestatização das empresas federais de telecomunicações.

O Livro II da LGT criou o órgão regulador, a Anatel (art. 8º), conferindo-lhe o *status* de autarquia especial vinculada ao Ministério das Comunicações, “a quem compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras” (art. 19º). Entre outras atribuições, destacam-se a de implementar a política nacional de telecomunicações, a de elaborar e propor ao Poder Executivo o Plano Geral de Outorgas das áreas de concessão de telefonia fixa e o Plano Geral de Metas de Universalização e a de expedir normas, celebrar e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação de serviços nos dois regimes jurídicos definidos no início do Livro III, inclusive controlar as tarifas dos serviços prestados no regime público.

De acordo com o Título III do Livro II, a Anatel seria constituída de dois organismos superiores, o Conselho Diretor e o Conselho Consultivo, e, de acordo

com o Título V do Livro II (art. 47º a 53º), suas receitas seriam obtidas a partir do Fundo de Fiscalização de Telecomunicações (Fistel, Lei 5.070/66, cuja administração passa a ser exercida pela Anatel), do Fundo de Universalização de Telecomunicações (Fust, criado pela Lei 9.998/00) e a partir do Orçamento Geral da União.

No Livro III, de Organização dos Serviços de Telecomunicações, o Título I reclassifica os serviços de telecomunicações (arts. 62º a 68º da Lei 9.472) quanto à abrangência de interesses (coletivo ou restrito) e quanto ao regime jurídico (público ou privado). Os serviços de interesse restrito devem sempre ser prestados em regime privado, enquanto os de interesse coletivo podem ser explorados concomitantemente nos dois regimes. O Título II, por sua vez, trata dos Serviços Prestados em Regime Público, especificamente (i) do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU) e da criação do Fust (Capítulo I), (ii) das condições de concessão de exploração, incluindo a elaboração do Plano Geral de Outorgas (que viria a ser estabelecido através do Decreto 2.534/98, veja abaixo), dos princípios do modelo tarifário, o qual prevê a fixação das tarifas no contrato de concessão, veda a aplicação de subsídios cruzados entre as modalidades de serviços e segmentos de usuários, admite a prática de descontos não discriminatórios, determina o compartilhamento com os usuários dos ganhos econômicos decorrentes da modernização (através da adoção de um regime de *price-cap*), e possibilita a mudança para o regime de liberdade vigiada, após decorridos cinco anos de vigência do contrato, desde que exista efetiva competição entre os prestadores do serviço, a juízo da Anatel (art. 100); e (iii) das condições de permissão de exploração daqueles serviços.

O Título III trata das diretrizes de prestação dos serviços no regime privado. Dentre essas condições, destacam-se (i) a da preferência a ser observada em favor dos prestados sob regime público, a do respeito aos usuários e a do desenvolvimento tecnológico e industrial do setor (art. 127) e (ii) a liberdade de preços dos serviços privados, reprimindo-se apenas a prática prejudicial à competição e o abuso do poder econômico (art. 129).

O Livro IV, finalmente, autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação e desestatização das empresas federais de telecomunicações.

Em abril de 1998, o Decreto no. 2.534 do Poder Executivo aprovou o Plano Geral de Outorgas (PGO), que fixou os parâmetros gerais para o estabelecimento da concorrência no serviço telefônico fixo comutado, definindo as áreas regionais de atuação das empresas prestadoras de serviços (art. 4º, veja Quadro 20). As regiões definidas pelo PGO serviram de base para a reestruturação do Sistema Telebrás, com o desmembramento da estatal em três grandes *holdings* de concessionárias de serviços locais de telefonia fixa (a Telesp, a Tele Centro-Sul e a Tele Norte-Leste, sendo mantida a Embratel, nacional), e para a licitação dos termos de autorização para a operação de empresas “espelho” nas mesmas áreas de atuação das concessionárias de telefonia fixa oriundas do Sistema Telebrás.

Quadro 20

Regiões Estabelecidas pelo PGO

Região	Área Geográfica
I	Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão, Pará, Amapá, Amazonas e Roraima
II	Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Tocantins, Rondônia e Acre
III	São Paulo
IV	Nacional

Fonte: Plano Geral de Outorgas.

No PGO, estabeleceu-se que as estruturas de mercado para a telefonia fixa, até 2002, seriam as seguintes:

- Telefonia fixa local: duopólio em cada uma das três regiões;

- Telefonia fixa intra-região: competição entre as concessionárias da respectiva região, a Embratel e sua empresa espelho, no caso, a Intelig;
- Telefonia fixa inter região: duopólio entre a Embratel e a Intelig;
- Telefonia fixa internacional: duopólio entre a Embratel e a Intelig.

Após 2002, prevê-se livre entrada em todas as regiões, mantendo-se parâmetros regulatórios mínimos (art. 10º).

Com relação à telefonia móvel, a Lei Mínima permitiu a criação de oito concessionárias de telefonia celular da Banda A, serviço que antes era oferecido pelas subsidiárias da Telebrás, e definiu, através da licitação da chamada Banda B, a estrutura de mercado de duopólio. O edital de licitação da Banda B dividiu o país em dez áreas geográficas de atuação, levando-se em conta o tamanho dos respectivos mercados (veja Quadro 21). A partir de 2001, o mercado de telefonia móvel seria aberto, através do leilão das bandas C, D e E.

Quadro 21

Divisão da Telefonia Celular por Regiões e Participação de Mercado

Áreas	Região	Empresa Banda A	Participação no Mercado	Empresa Banda B	Participação no Mercado
1	SP capital	TELESP Celular	56,4%	BCP	43,6%
2	SP interior		78,3%	TESS	21,7%
3	RJ e ES	Tele Sudeste	67,1%	Atl Algar Telecom Leste	32,9%
4	MG	TELEMIG Celular	80,0%	MAXITEL	20,0%
5	PR e SC	Tele Celular Sul	86,7%	Global Telecom	13,3%
6	RS		84,4%	TELET	15,6%
7	DF, GO, TO, MS, MT, RO e AC	Tele Centro Oeste Celular	79,3%	AMERICEL	20,7%
8	AM, AP, PA, MA e RR	Tele Norte Celular	89,7%	NORTE BRASIL TELECOM	10,3%
9	BA e SE	Tele Leste Celular	66,0%	MAXITEL	34,0%
10	PI, CE, RN, PB e AL	Tele Nordeste Celular	69,2%	BSE	30,8%

Fonte: Paste 2000 e BNDES (2000).

1.3. Regulação e competição no setor de telecomunicações

A relação entre a Anatel e a defesa da concorrência é definida de forma explícita no art. 19º, inciso XIX, da LGT, que atribui à agência a função de “exercer, relativamente às telecomunicações, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica, ressalvadas as pertencentes ao CADE”.

Tecnicamente, uma das características mais importantes da reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil, para Pires (1997), foi a adoção de um conjunto de instrumentos regulatórios assimétricos que favoreceram a entrada de novas firmas no mercado, a fim de incrementar a competição no mercado. O conceito básico foi a promoção gradual de um ambiente mais competitivo, no qual os desequilíbrios de mercado são atenuados através da atuação da Anatel, preparando o setor para a abertura após 2002.

A assimetria regulatória utilizada pela Anatel é caracterizada por cinco critérios:

1. Definição do regime de exploração dos serviços: enquanto as empresas estabelecidas estão sujeitas ao regime público, serão concedidas às firmas entrantes, após o término de seus contratos iniciais, autorizações exclusivas do regime privado. Isso significa, por exemplo, que as metas de universalização, o controle tarifário e as condições de financiamento são mais flexíveis para as firmas entrantes.
2. Critério de autorização para expansão das atividades: as estabelecidas estão impedidas de expandir suas atividades até 2004, enquanto as autorizadas podem expandir suas atividades já a partir de 2003. As empresas que forem autorizadas a partir de 2001 não terão que obedecer a nenhuma restrição de atividade.
3. Incentivo para universalização dos serviços: a antecipação do prazo para a permissão de entrada em outros setores, que previsto pelo PGO, deverá ocorrer, na prática, somente para as autorizadas.
4. Possibilidade de diversificação: em contraste com as autorizadas e as empresas espelho, as concessionárias não poderão adquirir empresas de TV a cabo e devem constituir subsidiárias para a diversificação dos serviços.

5. Uso de novas tecnologias: Uma reserva temporária de Mercado foi criada pela Anatel, até 2001, permitindo apenas às entrantes o acesso à tecnologia WLL (*Wireless Local Loop Technology*).

1.4. Regulação e defesa do consumidor no setor de telecomunicações

Do ponto de vista institucional, a relação entre regulação e defesa do consumidor aparece em três momentos: no Conselho Diretor (órgão máximo da Anatel), através da Assessoria de Relações com o Consumidor; no Conselho Consultivo, onde representantes dos consumidores têm direito a assento; e através da Ouvidoria, que fiscaliza as atividades da Anatel. O papel do consumidor na regulação está definido principalmente em dois documentos: a própria LGT e o Regimento Interno da Anatel.

Logo no art. 3º do Livro I (Princípios Fundamentais) da LGT, os direitos dos consumidores são definidos. Entre os direitos do usuário dos serviços de telecomunicações, destacam-se: “o acesso aos serviços de telecomunicações, com padrão de qualidade e regularidade em qualquer ponto do território nacional”, “a liberdade de escolha de sua prestadora de serviço” de forma não discriminatória, “a inviolabilidade de sua comunicação”, “ao prévio conhecimento das condições de suspensão de serviço”, o direito de “resposta às suas reclamações pela prestadora de serviço” e o de “peticionar contra a prestadora de serviço perante o órgão regulador e os organismos de defesa do consumidor”. No art. 5º, reafirma-se o princípio constitucional da defesa do consumidor.

O artigo 8º do Livro II da LGT dota a agência de Conselho Diretor, Conselho Consultivo, Procuradoria, Corregedoria, Biblioteca e Ouvidoria. O artigo 19º atribui ao órgão a função de reprimir infrações dos direitos dos usuários (inciso XVIII). O art. 20º determina que as sessões do Conselho Diretor que se destinam a resolver

pendências entre agentes econômicos e consumidores devem ser públicas e poderão ser gravadas. O Conselho Consultivo será integrado por representantes dos poderes Executivo e Legislativo e por entidades representativas da sociedade e dos usuários. O Ouvidor, por fim, será nomeado pelo Presidente da República e terá acesso a todos os assuntos e produzirá apreciações críticas sobre a atuação da Agência, encaminhando-as aos Conselhos Diretor e Consultivo, ao Ministério das Comunicações e aos Poderes Executivo e Legislativo. O Comitê de Defesa dos Usuários dos Serviços de Telecomunicações, criado pela res. 107/99, inclui um representante da Ouvidoria. De acordo com o relatório da Ouvidoria de março de 2000, “a interação da Ouvidoria com o Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações possibilitará a adoção de ações conjuntas visando a defesa dos direitos do cidadão para melhor observar a Instituição com os olhos do usuário”.

As obrigações de universalização e de continuidade atribuídas às prestadoras de serviços no regime público serão, de acordo com o art. 79º, reguladas pela Agência, enquanto o descumprimento dessas obrigações ensejará, segundo o art. 82º, a aplicação de sanções de multa (que podem ser de até cinquenta milhões de reais para cada infração cometida), caducidade ou intervenção, conforme o caso. A vinculação da política tarifária ao interesse do consumidor é estabelecida nos artigos 105º e 108º, nos quais adota-se o sistema de *price-cap* para o reajuste da tarifa, transferindo para os consumidores ganhos econômicos decorrentes de modernização ou de diminuição de tributos.

O Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução 001 de 17 de dezembro de 1997, em seu título IV (Da Estrutura Organizacional da Agência), vincula à Presidência do Conselho Diretor da Anatel quatro assessorias, além da Procuradoria e da Corregedoria: Internacional; Técnica; Parlamentar e de Comunicação Social; e a de Relações com os Usuários. As atribuições deste último estão no art. 96 do regimento:

- I. assistir os órgãos da Agência em relação aos assuntos de defesa e proteção dos direitos dos usuários;
- II. receber, responder ou encaminhar internamente solicitações, queixas ou comentários por parte de usuários dos serviços de telecomunicações;
- III. desenvolver e implementar métodos e procedimentos destinados ao relacionamento entre a Agência e os usuários dos serviços de telecomunicações.

Como se observa, a Agência toma para si a responsabilidade de defender os interesses dos consumidores. A esta ação, soma-se a imposição dos planos de metas de universalização e de qualidade dos serviços prestados no regime público. O Decreto nº 2.592/98 aprovou o PGMU do serviço telefônico fixo comutado prestado no regime público, enquanto a Resolução nº 30/98, aprovou o Plano Geral de Metas de Qualidade para o mesmo serviço.

As metas de universalização na telefonia fixa envolvem a instalação de 33 milhões de acessos e de 981 mil telefones públicos, no país, até 2001. Já as metas de qualidade envolvem metas de qualidade de serviço, de atendimento às solicitações de reparos, de atendimento às solicitações de mudança de endereço, de atendimento por telefone ao usuário, de qualidade para telefone de uso público, de informação do código de acesso ao usuário, de atendimento à correspondência do usuário, de atendimento pessoal ao usuário, de emissão de contas e de modernização da rede.

O relatório da Ouvidoria de março de 2000 informa que a Central de Atendimento ao usuário da Anatel recebeu no período de novembro de 1998 a fevereiro de 2000, 222.751 reclamações, queixas ou denúncias. Deste total, 34,4% haviam sido resolvidos em até 30 dias, 34,1% haviam sido resolvidas em mais de 30 dias, e 31,5% continuavam pendentes. A ampla maioria das reclamações (82,53%) dizia respeito ao serviço de telefone fixo comutado/público, enquanto 10,11% referiam-se à telefonia móvel celular.

O relatório de avaliação das metas de universalização de janeiro de 2001 mostra que tais metas foram atingidas; com relação às metas de qualidade, entretanto, verificou-se resultados insatisfatórios em 20 dos 34 quesitos, sendo que em 12 deles os resultados continuavam insatisfatórios em dezembro de 2000.

2. REGULAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO

2.1. Histórico e antecedentes institucionais

A estrutura institucional do setor elétrico no Brasil sempre foi centralizada, principalmente após 1964, quando foi criada a Eletrobrás. A estatal transformou-se em *holding* das quatro geradoras federais e assumiu as funções de coordenação do planejamento e da operação e de agente financeiro do setor. O modelo de financiamento, baseado no tripé recursos do Tesouro, autofinanciamento e recursos externos, começou a dar mostras de esgotamento a partir das crises do início dos anos 1980.

A partir de meados da década de 1980, a combinação de diversos fatores, como a crise financeira da União e dos Estados, a má gestão das empresas de energia (provocada pela inexistência de órgão regulatório, pela utilização do sistema tarifário como instrumento de controle inflacionário e por uma estrutura de incentivos que obstruía a eficiência produtiva), o crescimento contínuo e o descolamento do consumo de energia elétrica dos ciclos econômicos, precipitou a implementação de reformas institucionais no setor.

Quadro 22

Evolução do Investimento no Setor de Energia Elétrica e o Descolamento entre Consumo de Eletricidade e o Ciclo Econômico

	1971-80	1981-90	1991-93	1993-96
Investimento em R\$ bi de 1996, média anual de cada período (a)	10.7	12.6	8.3	5.0
Investimento como % do PIB, média anual de cada período (b)	2.1	1.5	0.9	0.6
Adição média anual de capacidade (GW)	2.0	2.5 (c)	1.1	1.8
Expansão do PIB	8.6	1.5	2.3	3.6
Expansão do consumo de energia elétrica	11.8	5.9	3.7	5.1

Fonte: Bielschowsky (1998), Eletrobrás. (a) na média de 1996, um real = um dólar. (b) preços constantes de 1995. (c) inclui parte paraguaia de Itaipu.

O Quadro 22 ilustra o impacto desses fatores sobre o investimento no setor elétrico. Observa-se que enquanto os investimentos no setor, tanto em termos absolutos quanto como percentagem do PIB, diminuía, a expansão do consumo sempre se mostrou significativamente superior à expansão do PIB.

As primeiras medidas neste sentido começaram a ser tomadas a partir do início dos anos 1990, mas a configuração mais consistente de um novo modelo só apareceu a partir de 1998, com a Lei 9.648/98. As principais medidas regulatórias que antecederam a configuração do novo modelo regulatório são as seguintes:

- Lei 8.631/93, que extinguiu o regime de remuneração garantida (vide artigo 7º), promoveu o encontro de contas entre empresas estatais e governos (parágrafo 3º do referido artigo) e autorizou as empresas concessionárias de distribuição a celebrarem contratos de suprimento com as fornecedoras com base em tarifas

diferenciadas (artigo 14^o). Os objetivos dessas mudanças eram o de eliminar os subsídios cruzados, estancar a fonte da dívida do governo central para com as concessionárias e evitar o estímulo a uma situação de sobre-oferta de energia.

- Decretos 915/93 e 1.009/93, que permitiram a formação de consórcios de geração hidrelétrica entre concessionárias e auto-produtores e criaram o Sistema Nacional de Transmissão de Energia Elétrica (Sintrel), o qual permitiu o livre acesso à malha federal de transmissão, embora sem definir, o mecanismo de tarifação.
- Decreto 1.503/95, que incluiu o sistema Eletrobrás no Programa Nacional de Desestatização.
- Leis 8.987/95 (Lei das Concessões) e 9.074/95, as quais (i) viabilizaram o início da privatização no setor (com a venda da Escelsa em 1995 e da Light em 1996), (ii) dispuseram sobre o regime concorrencial na licitação das concessões para projetos de geração e transmissão de energia elétrica, estabelecendo o prazo de 30 anos para as concessões de distribuição e transmissão e 35 anos para as de geração (vide artigo 4^o da lei 9.074), (iii) criaram a figura do produtor independente de energia elétrica (vide artigo 11^o da referida Lei), estabelecendo a possibilidade de os consumidores livres¹³ terem direito à contratação de energia de produtores independentes e, após cinco anos, de qualquer concessionária de energia (artigos 15^o e 16^o).

¹³ Isto é, todo aquele consumidor que tenha carga igual ou superior a 10MW e que sejam atendidos em tensão igual ou superior a 69 KV que optarem por contratar seu fornecimento, no todo ou em parte, com produtor independente de energia elétrica.

2.2. O novo marco regulatório

A Lei 9.427/97, que criou a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e a Lei 9.648/98 inauguraram uma nova fase na regulação do setor.

A Lei 9.427/96 conferiu à Aneel o *status* de autarquia especial vinculada ao Ministério de Minas e Energia, atribuindo mandato aos gestores e as funções de regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, ao órgão. O artigo 11º da referida lei instituiu a Taxa de Fiscalização sobre Serviços de Energia Elétrica, que, juntamente com os recursos oriundos do Orçamento Fiscal da União, constituem as principais fontes de receitas da Aneel. Os artigos 20º, 21º, e 22º procuram estimular a descentralização do exercício regulatório por intermédio do estabelecimento de convênios entre a Aneel e as agências estaduais. Complementada pela Lei 9.648/98, a Lei 9.427/96 estabeleceu regras para coibir a concentração de mercado de forma articulada com a Secretaria de Direito Econômico.

Paralelamente, o processo de privatização foi intensificado, inicialmente focado nas empresas de distribuição. Além de vender as distribuidoras federais Light/RJ e Escelsa/ES, o governo federal criou o PEPE – Programa de Estímulo às Privatizações Estaduais – o qual estimulou a privatização de empresas distribuidoras estaduais através de antecipações de recursos do BNDES. Como resultado desse esforço, até o início de 2000, 17 empresas de distribuição, representando cerca de 65% do mercado nacional de distribuição, já haviam sido privatizadas – com participação expressiva de grupos norte americanos e europeus. Entre as empresas privatizadas, destacam-se, além das federais citadas, as paulistas CPFL, Metropolitana, Elektro e Bandeirante e a baiana Coelba.

Com relação ao segmento de geração, até o início de 2000, quatro empresas já haviam sido privatizadas (Cachoeira Dourada/GO, Gerasul/SC, Paranapanema/SP e Tietê/SP), representando aproximadamente 17% do mercado nacional. Conforme

determinação da lei 9.648/98 (artigo 5º), o governo vem tentando promover as cisões de Furnas (duas geradoras e uma transmissora), Chesf (três geradoras e uma transmissora) e da Eletronorte (duas geradoras isoladas, uma geradora integrada, duas transmissoras isoladas e uma transmissora integrada), para posterior privatização. No âmbito estadual, espera-se a venda da estadual paulista Cesp Paraná, empresa que detém 16,4% do mercado nacional de geração. O Quadro 23 apresenta o processo de privatização do setor elétrico brasileiro entre 1995 e 1999.

Quadro 23**Processo de Privatização do Setor Elétrico Brasileiro (1995 – 1999)**

Empresa	Ano da Venda	Principais acionistas	Participação no mercado nacional (%)
I. Distribuição Sul-Sudeste-Centro-Oeste			
1. Escelsa/ES	1995	Iven (BR), GTD (BR)	2,2
2. Light/RJ	1996	EDF (FR), AES (EUA), Houston (EUA)	9,0
3. Cerj/RJ	1996	Endesa (CHI), Chilectra (CHI), Endesa (ESP), EDP (POR)	2,4
4. RGE/RS	1997	VBC (BRA), CEA (EUA)	1,9
5. AES Sul/RS	1997	AES (EUA)	2,4
6. CPFL/SP	1997	VBC (BRA), Bonaire (BRA)	7,1
7. Enersul/MS	1997	Iven (BRA), GTD (BRA)	1,0
8. Cemat/MT	1997	Grupo Rede/Inepar (BRA)	0,95
9. Metropolitana/SP	1998	EDF (FRA), AES (EUA), Houston (EUA)	13,7
10. Elektro/SP	1998	Enron (EUA)	4,1
11. Bandeirante/SP	1998	VBC (BRA), Bonaire (BRA), EDP (POR)	9,2
II. Distribuição Norte-Nordeste			
12. Coelba/BA	1996	Iberdrola (ESP), Previ (BRA)	3,3
13. Energipe/SE	1997	Cataguases (BRA), CMS (EUA)	0,6
14. Cosern/RN	1997	Iberdrola (ESP), Previ (CHI)	0,9
15. Coelce/CE	1998	Endesa (CHI), Chilectra (CHI), Endesa (ESP), EDP (POR)	1,9
16. Celpa/PA	1998	Grupo Rede/Inepar (BRA)	1,2
17. Celpe/PE	2000	Iberdrola (ESP), Previ (BRA)	2,4
III. Geração			
18. Cachoeira Dourada/GO	1996	Endesa (CHI)	0,03
19. Gerasul/SC	1998	Tractebel (BEL)	6,8
20. Paranapanema/SP	1999	Duke Energy (EUA)	4,9
21. Tietê/SP	1999	AES (EUA)	5,6

Fonte: Pires (2000).

2.3. Regulação e defesa da concorrência no setor elétrico

Segundo Pires (2000), a política de promoção da competição na geração e comercialização de energia elétrica adotada pelo governo envolve dois pontos principais:

- (i) Na geração, o estímulo à entrada de novos agentes, através de alterações nos critérios de licitação para construção de novas plantas (vide alterações na Lei 8.987 promovidas pelo artigo 2º da Lei 9.648) e da possibilidade, a critério da Aneel, de “extensão do regime de produção independente para os casos de privatização de empresa detentora de concessão ou autorização de geração de energia elétrica” (Pires, 2000, p.18, vide alterações promovidas na Lei 9.047 pelo artigo 3º da lei 9.648);
- (ii) Na comercialização, o estímulo à livre escolha do fornecimento de energia por parte dos grandes consumidores. Nesse sentido, a Lei 9.648/98 (vide artigos 10º e 12º) criou o Mercado Atacadista de Energia (MAE), o qual foi regulamentado pelo Decreto 2.655/98 (vide capítulo IV, artigos 12º a 23º). No âmbito do MAE se processam a compra e a venda de energia elétrica entre seus participantes, tanto através de contratos financeiros de curto prazo (mercado *spot*¹⁴) como de longo prazo (contratos bilaterais), tendo como limites os sistemas interligados S/SE/CO e N/NE.

O Acordo de Mercado do MAE, previsto na Lei 9.648 e no Decreto 2.655, determina que os participantes do MAE são: (i) as usinas geradoras com capacidades instaladas iguais ou superiores a 50 MW, os distribuidores de energia com mercado igual ou superior a 100 GWh/ano, os titulares de autorização para importação ou exportação de energia elétrica em montante igual ou superior a 50 MW. A participação dos demais titulares de concessão ou autorização para

¹⁴ Segundo previsões do governo, o total de energia a ser comercializada no mercado *spot* não deve ultrapassar de 10% a 15% do total de energia transacionada no MAE, em virtude da oscilação do preço da energia.

exploração de serviços de geração, distribuição, importação ou exportação de energia elétrica, e dos consumidores livres é facultativa.

Para diminuir os riscos hidrológicos decorrentes dos efeitos da otimização centralizada do sistema sobre os níveis de geração de cada usina participante do MAE, foi instituído o MRE – Mecanismo de Realocação de Energia. O MRE consiste em um mecanismo financeiro de compartilhamento de riscos hidrológicos, segundo o qual as hidrelétricas que produzem energia em excesso, sob uma tarifa regulada (tarifa de otimização) vendem energia às usinas que tenham gerado aquém da energia assegurada.

Por outro lado, para diminuir os efeitos de um possível choque nos preços da eletricidade decorrente da implantação do MAE, o governo estabeleceu um período de transição, no qual vigorariam *contratos iniciais* entre geradores e compradores, como duração de nove anos. Durante este período, nos primeiros 5 anos (até 2003), a competição no segmento de geração ficará restrita a toda a energia nova que for acrescida ao sistema pelos novos investimentos. Após essa data, a concorrência nos demais segmentos será gradualmente estimulada.

Com relação à transmissão, as atividades de coordenação e controle da operação da geração e transmissão da energia elétrica nos sistemas interligados passaram a ser executadas pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), pessoa jurídica de direito privado integrada por titulares de concessão, permissão ou autorização e consumidores¹⁵ (vide art. 13º da Lei 9.648), a quem foram transferidas as atividades e atribuições anteriormente exercidas pelo Grupo Coordenador para Operação Interligada (GCOI), cuja coordenação era anteriormente efetuada pela Eletrobrás.

¹⁵ Segundo o art. 7º do Estatuto do ONS, ele será constituído por membros associados (agentes de geração com usinas despachadas centralizadamente, agentes de transmissão, agente importador, agente exportador, agentes de distribuição e os consumidores livres) e membros participantes (o Ministério das Minas e Energia e os conselhos dos consumidores).

Cabe ao ONS o controle operacional da rede básica, a qual foi definida pela resolução 66/99 da Aneel como todas as linhas de empresas do setor elétrico em tensões de 230 kV ou superiores. Por meio de um contrato de Prestação de Serviços de Transmissão (CPST), os proprietários das redes básicas de transporte fazem uma cessão de direitos de controle operacional dos seus ativos para o ONS, mediante o pagamento de receitas que lhe remuneram os custos e os investimentos realizados.

Outras medidas tomadas para estimular a concorrência no setor visaram a obrigatoriedade do livre acesso às redes de transporte (transmissão e distribuição), a definição de tarifas não discriminatórias de uso e conexão.

Com relação à rede básica, a metodologia aplicada à cobrança de tarifas de uso das instalações de transmissão, componentes da rede básica e dos sistemas de distribuição pretende evitar o risco de ocorrência do fenômeno de *pancaking*¹⁶ através da definição de valores de tarifas de acesso de acordo com critérios “por zona” e fazer com que as tarifas emitam sinais econômicos para a localização ótima de investimentos e de grandes consumidores.

No que se refere à rede não básica, estabeleceu-se um regime de *revenue-cap*, no qual a receita permitida inicial seria reajustada pela variação inflacionária menos um fator de eficiência para estimular ganhos de produtividade.

Com relação à prevenção de abuso do poder dominante, a Aneel, adotou três mecanismos básicos: a desagregação vertical (obtida através da fragmentação da Chesf, de Furnas e da Eletronorte e de algumas estaduais, como a Cesp), a separação contábil (que se realizou em algumas empresas com capacidade de geração expressiva que não efetuarem separação estrutural, tais como a Cemig/MG e a Copel/PR) e a ação preventiva e de monitoramento dos atos de concentração de mercado.

¹⁶ O fenômeno de *Pancaking* é definido como aquele no qual o preço final das “tarifas de pedágio” torna-se maior do que o valor da transação efetuada, inviabilizando-a economicamente.

Nesse sentido, a Resolução 94/98 estipulou uma série de limites à composição acionária, à propriedade cruzada e à política de compra de energia entre os agentes. Segundo essa resolução, é vedado aos agentes de mercado: (i) deter mais do que 20% da capacidade instalada nacional ou 25% e 35%, respectivamente, da capacidade existente nos sistemas interligados S/SE/CO e N/NO; (ii) deter mais do que 20% do mercado nacional de distribuição ou 25% e 35%, respectivamente, do mercado de distribuição dos sistemas interligados S/SE/CO e N/NO; (iii) possuir participação cruzada na geração e distribuição que resulte em percentual superior a 30% considerando-se o somatório aritmético da participação nos dois mercados.

A regulação do setor elétrico prevê uma redução progressiva do segmento de consumidores cativos, porém em um ritmo bastante suave quando comparado com a experiência de outros países¹⁷. Como o percentual de consumidores cativos (os quais não têm acesso ao MAE) se manterá elevado no Brasil por alguns anos ainda, a importância da regulação tarifária é ainda mais destacada. Para coibir o abuso do poder econômico das empresas distribuidoras que gozam de mercados cativos, a Aneel adotou três medidas básicas: (i) reversão dos ganhos no MAE para os consumidores, por meio dos “Valores Normativos”, definidos por tipo de energia, que limitam o repasse dos preços livremente negociados na aquisição de energia no mercado de atacado, para as tarifas de fornecimento cobradas do consumidor cativo; (ii) regulação tarifária com base no regime *price-cap* para as tarifas de fornecimento cobradas do consumidor final; e (iii) adoção de cláusulas de fiscalização da qualidade dos serviços nos contratos de concessão das distribuidoras. Com relação a essas últimas, o enfoque dos contratos de concessões dos distribuidores incide principalmente na manutenção dos níveis atuais de fornecimento em padrões de qualidade adequados, ao invés de incidir sobre metas de universalização. Isto decorre do fato de que os níveis de atendimento já são relativamente elevados.

¹⁷ A partir de meados de 2000, todos os consumidores com carga mínima de 3MW e atendidos em tensão igual ou superior a 69 KV puderam iniciar a comercialização de energia no âmbito do MAE. Já a partir de 2003, a Aneel poderá estabelecer reduções desses limites para aumentar, assim, a abrangência de consumidores com essa opção.

Sintetizando, Pires (2000) vislumbra que, no curto prazo, a competição no setor elétrico no Brasil será bastante reduzida, por conta das necessidades de preservação do caráter coordenado do despacho do sistema hidráulico brasileiro e de intervenção governamental para suprir a ausência de investimentos.

No segmento da geração, a competição entre as hidrelétricas na prática não existe: o regime de cooperação é consubstanciado no MRE, como visto anteriormente. Considerando o preço internacional do gás natural, a construção de usinas termelétricas não deve alterar o quadro. Seu aproveitamento deverá ser apenas complementar ao das usinas hidrelétricas. A possibilidade de ocorrência de déficit de energia elétrica no curto prazo fez com que a estratégia de liberalização do mercado elétrico sofresse um retrocesso, com a Aneel e o BNDES tomando uma série de medidas de estímulo ao investimento e de proteção para mitigar aquele risco, tais como a autorização concedida à Eletrobrás para atuar como comercializadora de energia, celebrando contratos de compra antecipada de energia com os investidores em geração térmica, denominados *Power Purchase Agreement* (PPA). No segmento de transmissão, o risco de concentração de mercado e da apropriação de rendas de congestão ainda persiste, apesar da atuação da ONS. Dificuldades políticas e legais obstruem o andamento do processo de desverticalização da Chesf e de Furnas.

Pires (2000) considera, portanto, necessário “aprofundar a utilização de instrumentos de defesa da concorrência, sob pena de não se viabilizar a introdução progressiva de competição”, tal como vem fazendo a Aneel. Algumas medidas sugeridas pelo autor incluem o desenvolvimento e a ampliação do MAE, o aprofundamento do processo de desverticalização na geração e na transmissão, a articulação da Aneel com a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e o CADE para a regulação do mercado de gás natural, a adoção de mecanismos de regulação por desempenho e o desenvolvimento de sistemas de medição independentes dos realizados pelas empresas.

2.4. Regulação e defesa do consumidor no setor elétrico

Três características distinguem o papel do consumidor na regulação do setor elétrico: (i) a divisão entre consumidores livres e consumidores cativos; (ii) a atuação do Diretor Ouvidor da Aneel; e (iii) a atuação dos Conselhos de Consumidores na ONS.

Cronologicamente, a participação do consumidor na regulação do setor aparece na legislação já a partir da Lei 8.631 de 1993 (que dispôs sobre a fixação dos níveis das tarifas para o serviço público de energia elétrica e extinguiu o regime de remuneração garantida), a qual antecipava essa participação através do artigo 13º, o qual determina que “o concessionário de distribuição de energia elétrica criará no âmbito de sua área de concessão ‘Conselhos de Consumidores’ de caráter consultivo, composto por igual número de representantes das principais classes tarifárias, voltado para orientação, análise e avaliação das questões ligadas ao fornecimento, tarifas e adequidades dos serviços prestados ao consumidor final”.

Direitos básicos dos consumidores de serviços públicos em geral foram dispostos na Lei 8.987 de 1995, cujo capítulo III (art. 7º), “Dos Direitos e Obrigações dos Usuários” garante aos consumidores, entre outros, os direitos de “receber serviço adequado¹⁸”, “informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos”, “liberdade de escolha entre os vários prestadores de serviços, quando for o caso” e “levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado”.

A Lei 9.074 de 1995, como visto, dividiu os consumidores em dois grupos: os consumidores livres (isto é, aqueles que demandam energia elétrica com carga igual ou maior do que 3.000 KW e são atendidos em tensão igual ou superior a 69 KV), os quais podem optar por contratar seu fornecimento, no todo ou em parte, com

¹⁸ isto é, aquele que “satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade de tarifas” (art. 6º).

produtor independente de energia elétrica no âmbito do MAE, e os consumidores cativos. O subconjunto de consumidores livres deve aumentar gradativamente ao longo dos próximos anos, com a redução da carga mínima de 10.000 KW para poder fazer parte do grupo.

Por sua vez, a Lei 9.427 de 1996, que cria a Aneel, determina no artigo 17º que “a suspensão, por falta de pagamento, do fornecimento de energia elétrica a consumidor que preste serviço público ou essencial à população e cuja atividade sofra prejuízo será comunicada com antecedência de quinze dias ao Poder Público local ou ao Poder Executivo Estadual”, o qual deve tomar medidas para preservar a população dos efeitos da suspensão do fornecimento de energia, sem prejuízo das ações de responsabilização pela falta de pagamento que motivou a medida.

A Estrutura Regimental da Aneel, aprovada pelo decreto 2.355 de 1997, afirma, em seu artigo 4º, que compete à Aneel, entre outras atribuições, “dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionários, permissionários, autorizados, produtores independentes e autoprodutores, entre esses agentes e seus consumidores, bem como entre os usuários dos reservatórios de usinas hidrelétricas” (item XIX). No mesmo documento, o art. 5º define a estrutura básica da Aneel, como composta de Diretoria, Procuradoria Geral e Superintendência de Processos Organizacionais, sendo que a estruturação desta última deverá contemplar (art. 6º) a consulta aos agentes, aos consumidores e à sociedade, o atendimento de reclamações de agentes e consumidores, a informação e educação institucionais dos agentes e consumidores e a comunicação com os agentes setoriais, consumidores e demais segmentos da sociedade.

Ainda de acordo com a Estrutura Regimental, a diretoria será composta por um Diretor Geral e quatro diretores (art. 9º), sendo que um deles será incumbido da área de atendimento de reclamações de agentes e consumidores, sendo-lhe atribuída a responsabilidade final pela cobrança da correta aplicação de medidas pelos agentes no atendimento às reclamações (par. 1º).

O art. 14º especifica que as “ações de proteção e defesa do consumidor de energia elétrica serão realizadas pela Aneel, observado, no que couber, o disposto no Código de Proteção e Defesa do Consumidor, aprovado pela Lei nº. 8.078 de 1990, na Lei 8.987 de 1995 e no Decreto 2.181 de 1997”. O parágrafo único do referido artigo especifica que para o aperfeiçoamento de suas ações, “a Aneel deve articular-se com as entidades e os órgãos estatais e privados de proteção e defesa do consumidor”. Finalmente, o art. 21º da estrutura regimental afirma que processos decisórios que implicarem efetiva afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, decorrente de ato administrativo da Agência ou de anteprojeto de lei proposto pela Aneel devem ser precedidos por audiências públicas.

A Estrutura Regimental da Aneel é detalhada no Regimento Interno da Aneel, aprovado pela resolução nº 349 de 1997. Neste documento, os arts. 5º e 23º associam “a regulação econômica de mercado e o estímulo à competição à Superintendência de Regulação Econômica e à Superintendência de Estudos Econômicos do Mercado”; e “as relações com o mercado e ouvidoria à Superintendência de Mediação Administrativa Setorial e à Superintendência de Comunicação Social”.

A seção III do Regimento Interno é toda dedicada às atribuições do Diretor Ouvidor. Apoiado pela Superintendência de Mediação Administrativa Setorial o Diretor Ouvidor está incumbido de “zelar, diretamente ou por meio dos órgãos estaduais descentralizados e conveniados, pela qualidade do serviço público de energia elétrica e supervisionar o acompanhamento da satisfação dos agentes e dos consumidores, segundo padrões regionais; receber, apurar e solucionar, diretamente ou por meio dos órgãos estaduais descentralizados e conveniados, as reclamações dos usuários de energia elétrica, por meio de processos de trabalho e decisão apropriados; coordenar as ações de proteção e defesa dos consumidores de energia elétrica, de incumbência da Aneel; (...) e contribuir para a implementação de mecanismos de compartilhamento com a sociedade nos processos organizacionais

ligados à regulação” (art. 17º). O parágrafo único do mesmo artigo afirma que o Diretor Ouvidor “será o responsável final pela cobrança da correta aplicação de medidas estabelecidas para cada agente, no atendimento às reclamações de consumidores e demais envolvidos”.

Na Lei 9.648 de 1998, que cria o MAE e o ONS, a proteção do consumidor aparece no art. 12º, no qual se atribui à Aneel a definição das regras de participação no MAE, bem como os mecanismos de proteção ao consumidor. O MAE é regulamentado e as regras do ONS são definidas no Decreto 2.655 de 1998. Neste, determina-se que um dos membros participantes do ONS será “os representantes indicados pelo Conselho de Consumidores, constituídos na forma da Lei no. 8.631 de 1993”, isto é, de acordo com o art. 13º visto no início desta subseção. Finalmente, o Estatuto do ONS, em seu art. 7º, divide os seus constituintes em membros associados (que incluem os agentes de geração, de transmissão, de importação, de exportação, de distribuição e os consumidores livres) e membros participantes (que incluem o Ministério das Minas e Energia e os Conselhos de Consumidores). Ao contrário dos representantes dos consumidores livres, os Conselhos de Consumidores, de caráter consultivo, não terão direito a voto na Assembléia Geral do órgão, a qual delibera as decisões que lhe são encaminhadas pelo Conselho de Administração.

Finalmente, a Resolução 456 de 29/11/00, que “estabelece , de forma atualizada e consolidada, as condições gerais de fornecimento de energia elétrica”, detalha, entre outras regulamentações, as tarifas e as responsabilidades das concessionárias de energia elétrica. Com base nessa resolução, a ANEEL fez circular, em 27 de outubro de 2000, um informativo que descreve 27 direitos do consumidor, e que se encontra em anexo.

3. REGULAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO

3.1. Histórico e antecedentes institucionais

a) Instituição e crise do PLANASA (Plano Nacional de Saneamento): 1971 – 1992

A política de saneamento básico que vigorou no país entre 1971 e 1992 consubstanciava-se no PLANASA (Plano Nacional de Saneamento), o qual priorizava os investimentos destinados à universalização do serviço de saneamento básico nos núcleos urbanos.

O plano centralizava as funções normativa, fiscalizadora e de financiamento no BNH (Banco Nacional de Habitação), no âmbito do governo federal. As principais fontes de recursos eram o FGTS e o Orçamento Fiscal. Os estados, por sua vez, deveriam fortalecer as CESBs e constituir Fundos de Financiamento de Água e Esgoto – FAEs, estaduais. Os municípios que não concedessem seus serviços às CESBs ficariam excluídos do acesso aos recursos do PLANASA. Adicionalmente, o PLANASA também contou com recursos de empréstimos externos do BIRD, do BID e do KFW, do governo alemão.

As tarifas cobradas pelas CESBs deveriam cobrir todos os custos, incluindo uma remuneração (taxa de retorno) compatível com a sustentação financeira do setor e uma taxa administrativa. O PLANASA instituiu um sistema de subsídios cruzados entre categorias de consumidores (por exemplo, indústrias e comércio subsidiavam usuários residenciais) e entre faixas de consumo (fazendo com que usuários de maior consumo subsidiassem usuários de menor consumo). Da mesma forma, o subsídio cruzado foi estendido aos municípios de menor rentabilidade através da

adoção de uma tarifa estadual única¹⁹. Na prática, as regiões metropolitanas e as capitais transferiam recursos para as cidades menores e do interior.

Esse sistema criava algumas distorções de ordem alocativa. Por exemplo, através dele, uma família numerosa subsidiava um casal sem filhos, cujo consumo de água era menor, mas cuja renda familiar era maior. Entretanto, esse sistema possibilitou a ampliação e a realização de investimentos durante toda a década de 1970, atingindo o ápice nos primeiros anos da década de 1980, conforme mostra o Quadro 24.

A crise dos primeiros anos da década de 1980, entretanto, também afetou o PLANASA. A partir de 1982, os recursos do FGTS começaram a diminuir, os estados não podiam mais alocar recursos para os FAEs, e os investimentos em saneamento básico começaram a cair. Nesse quadro de escassez de financiamento, os problemas do PLANASA começaram a aparecer. Em primeiro lugar, a não-adesão de algumas cidades grandes, principalmente no Rio Grande do Sul (onde a capital Porto Alegre e outras cidades grandes, como Caxias do Sul não aderiram), dificultava o equilíbrio financeiro de algumas CESBs.

¹⁹ No início, essa tarifa era fixada de acordo com critérios estabelecidos pelo BNH; a partir de 1978, o CIP (Conselho Interministerial de Preços) e o Ministério do Interior também passaram a influenciar a tarifa, sendo que a decisão final cabia a este último.

Quadro 24**Saneamento Básico: Investimentos Realizados – PLANASA – 1971 – 1991
(milhões de dólares)**

Ano	Aplicação de recursos			Origem dos recursos			
	Água	Esgotos	Total	FGTS	FAE	Outros	Total
1971	51,8	3,7	55,5	21,7	19,4	14,4	55,5
1972	90,3	40,5	130,8	41,2	42,7	46,9	130,8
1973	230,4	62,8	293,2	106,5	103,2	83,5	293,2
1974	195,2	114,1	309,3	104,2	107,9	97,2	309,3
1975	325,6	121,9	447,5	183,0	157,3	107,2	447,5
1976	386,8	116,6	503,4	223,3	236,7	43,4	503,4
1977	487,1	157,6	644,7	285,4	320,0	39,3	644,7
1978	523,4	254,6	778,0	341,6	366,7	69,7	778,0
1979	467,9	307,1	775,0	362,3	368,9	43,8	775,0
1980	599,4	241,8	841,2	365,1	332,6	143,5	841,2
1981	851,5	342,0	1.193,5	602,0	509,8	81,7	1.193,5
1982	702,5	337,8	1.040,3	556,0	403,8	80,5	1.040,3
1983	448,7	156,0	604,7	380,2	172,4	52,1	604,7
1984	300,1	80,0	380,1	236,1	113,6	30,4	380,1
1985	442,3	166,6	608,9	463,4	135,4	10,1	608,9
1986	383,1	252,5	635,6	359,4	150,5	125,7	635,6
1987	478,1	401,4	879,5	568,9	186,1	124,5	879,5
1988	705,9	449,8	1.155,7	960,3	153,2	42,2	1.155,7
1989	476,9	282,1	759,0	677,0	58,0	24,0	759,0
1990	607,9	297,2	905,1	826,0	0,0	79,1	905,1
1991	472,0	143,3	615,3	530,6	0,0	84,7	615,3
Total	9.226,9	4.329,4	13.556,3	8.194,2	3.938,2	1.423,9	13.556,3

Fonte: Abicalil (1998), a partir de dados da SEPURB/MPO.

Depois, a necessidade de conter a inflação, especialmente a partir dos anos 1980, fez com que o Governo Federal, através do CIP, adotasse uma política de contenção das tarifas de serviços públicos, agravando a fragilidade financeira das CESBs. A própria política tarifária, baseado nos custos dos serviços, não contribuía para a eficiência do sistema.

Quadro 25

Investimento em Saneamento Básico como % do PIB, 1971 – 1997

Período	Investimento em SB (% do PIB)
1970 – 1979	0,34
1980 – 1989	0,28
1990 – 1994	0,10
1995 – 1997	0,17

Fonte: Abicalil (1998), com base em SEPURB, PMSS e SNIS/PMSS.

Neste mesmo período, o investimento em saneamento básico como porcentagem do PIB começou a declinar, como mostra o Quadro 25. Isto significa uma queda da importância relativa do investimento no setor a partir de meados da década de 1980.

Fatores de ordem política também agravaram a crise do PLANASA. Em 1979 foi permitido o acesso dos municípios autônomos aos recursos do PLANASA, e foi criado um novo programa, o PROSANEAR, destinado a comunidades urbanas de baixa renda, contando com recursos oriundos de empréstimos do BIRD, no valor de US\$ 80 milhões. Com a Constituição de 1988, o Congresso passou a influir na definição e alocação dos recursos previstos pelo Orçamento Geral da União, pulverizando os investimentos na rubrica saneamento geral, de acordo com as emendas dos parlamentares.

Do ponto de vista institucional, após a extinção do BNH, em 1986, a responsabilidade pelo PLANASA foi sendo transferida sucessivamente para o

Ministério de Desenvolvimento Urbano (MDU), Ministério de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), Ministério do Bem Estar Social (MBES) e, finalmente, para o Ministério de Ação Social (MAS), o qual, por sua vez, foi extinto em 1992.

b) A transição dos anos 90

A década de 1990 se iniciou sob o governo Collor, que incluiu metas de universalização do serviço de saneamento básico em seu Plano Plurianual (PPA). Após o *impeachment* de Collor, o PPA foi revisto pelo Governo Itamar Franco, que, no entanto, manteve as metas de universalização do serviço de saneamento contida no plano de seu antecessor.

O Plano de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), instituído em 1993 pelo Governo Itamar Franco com verbas do BIRD, reordenou financeiramente o setor e introduziu os conceitos de descentralização decisória, flexibilização da prestação de serviços (como ampliação da participação do setor privado na prestação dos serviços e no financiamento dos investimentos) e estímulos à competição no setor. Esses conceitos constituem a base da Política Nacional de Saneamento, formulada em 1995, já no âmbito da Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento (SEPURB-MPO), e ainda em vigor.

As ações da política de saneamento compreendem três eixos estratégicos, interdependentes e complementares: (i) modernização; (ii) retomada de investimentos e novo padrão de financiamento; e (iii) ações compensatórias, que focalizem o atendimento às demandas da população de baixa renda.

Entre as principais ações previstas para a *modernização* estão a instituição de legislações adequadas e a estruturação do poder público para o exercício das funções de regulação e controle nos três níveis de governo. A modernização implica no fim do sistema de subsídios cruzados e a adoção de uma política que aproxime as

tarifas do custo efetivo do serviço de saneamento prestado. Entre os instrumentos criados para esta finalidade, destaca-se a institucionalização do Sistema Nacional de Informações em Saneamento, (SNIS).

Os principais instrumentos para a execução desses objetivos são o PMSS (cujos recursos provêm do BIRD), o PRÓ-SANEAMENTO (FGTS), o FCP-SAN (Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento, instituído em 1998, também com recursos do FGTS, com o objetivo de financiar investimentos em concessões operadas por agentes privados), o PQA-SEPURB (Programa de Qualidade da Água, com recursos do BIRD), o PROGEST (Programa de Apoio à Gestão de Resíduos Sólidos) e o PNCDA (Plano Nacional de Combate ao Desperdício de Água), ambos com recursos do Orçamento Geral da União (OGU).²⁰

Para a *retomada dos investimentos em saneamento*, o governo federal reabriu as contratações com recursos do FGTS, suspensas desde 1991 e reestruturou os mecanismos de financiamento. Com isso, o governo federal viabilizou investimento em saneamento no valor total de R\$ 5,6 bilhões no período entre 1995 e junho de 1998, entre recursos financiados, fiscais e contrapartidas (veja Quadro 26). O governo federal também está promovendo o fortalecimento da integração entre os órgãos definidores das políticas e as agências financiadoras, tais como CEF, BNDES e BNB, especialmente.

²⁰ Calmon, Amparo, Morais e Fernandes (1999) analisam as características dos principais programas governamentais de incentivo ao saneamento básico.

Quadro 26

Principais Programas de Saneamento: Investimentos Realizados – Janeiro/1995 – Outubro/1998 (R\$ milhões)

Programa	Valor do Empréstimo ou Repasse	Valor da Contrapartida	Valor do Investimento
PRÓ-SANEAMENTO	2.657,2	945,9	3.603,1
PASS	758,3	174,1	932,4
PROSEGE	225,2	70,3	295,5
PMSS	206,0	220,0	426,0
PQA	4,3	0,8	5,1
PNDCA	0,9	0,2	1,1
PROGEST	0,4	0,5	0,9
TOTAL	3.852,3	1.411,8	5.264,1

Fonte: Calmon, Amparo, Moraes e Fernandes (1999)/SEPURB-MPO.

Com relação ao eixo das *políticas compensatórias*, concentrou-se o atendimento aos déficits de prestação de serviços de saneamento nos segmentos sociais de menor renda e nas regiões menos desenvolvidas, especialmente no que se refere aos serviços de esgotamento sanitário, através dos recursos do PRÓ-SANEAMENTO. Destaca-se que em 1997, os investimentos em esgotamento sanitário superaram aqueles em abastecimento de água pela primeira vez desde o estabelecimento do PLANASA. O principal programa que viabiliza as ações compensatórias é o PASS (Programa de Ação Social em Saneamento, criado em 1996, com recursos do OGU, BID e BIRD)²¹, complementado pelos programas PROSANEAR e PROSEGE.

Adicionalmente aos três eixos mencionados, a Política Nacional de Saneamento estabeleceu as seguintes metas de eficiência:

²¹ O PASS atende especialmente municípios ligados ao Programa Comunidade Solidária.

- Redução do nível médio das perdas de faturamento para 30%, assegurada a melhoria de no mínimo 25% no índice médio de cada região.
- Elevação dos níveis de macro e micromedição para 90%.
- Edição e/ou revisão das normas técnicas para implantação de sistemas de abastecimento de água e de instalações hidráulicas em edificações, estimulando a adoção de métodos, técnicas e equipamentos que visem à redução dos desperdícios de água.

3.2. O novo marco regulatório

Arretche (1999) sintetiza o atual estágio do processo de reestruturação do setor de saneamento básico no Brasil:

“...considero que está em curso no Brasil, na área de saneamento, um processo de *reforma sem reforma*. Isto é, um conjunto de fatores (entre os quais uma série de medidas tomadas pelo próprio governo federal) têm gerado fortes incentivos à reestruturação das condições institucionais de oferta desses serviços. Mas esse processo tem-se caracterizado por uma sucessão de marchas e contramarchas, e carrega incertezas quanto à preservação do interesse público e a realização das metas de universalização dos serviços” (Arretche, 1999, p. 79).

Por outro lado, como mostra Araújo (1999), não existe um modelo consensual de gestão dos serviços sanitários: enquanto nos EUA, de tradição liberal, a prestação de serviços de saneamento básico é majoritariamente pública, na França, onde a intervenção estatal se faz mais presente, a prestação daqueles serviços é, desde o século passado, de responsabilidade de empresas privadas. As experiências de

privatização, como na Inglaterra e na grande Buenos Aires, por exemplo, ainda são recentes.

As principais dificuldades no Brasil com as quais os esforços de reestruturação do setor se deparam estão relacionadas ao financiamento do investimento no setor, aos passivos financeiros das CESBs e, destacadamente, à questão da titularidade dos serviços de saneamento básico. Ao contrário de outros setores, como telecomunicações ou energia elétrica, nos quais a titularidade da prestação dos serviços estava ligada, com variações, ao governo federal²², no caso do saneamento básico há uma pulverização da titularidade do serviço.

a) A questão da titularidade da prestação dos serviços

Conforme adiantado, o inciso V do artigo 30º da CF atribui aos municípios a competência de “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.”

Assim, o serviço de saneamento básico, quando for de interesse local (situação que abrange a maioria dos municípios brasileiros), é de inequívoca competência dos municípios. Ainda que, em alguns casos, decisões de municípios possam afetar negativamente o consumo de água de outros municípios, essas situações podem ser cobertas pela legislação ambiental e pela lei de recursos hídricos (Lei 9.433/97), mantendo-se assim a jurisdição municipal sobre a prestação de serviços de saneamento básico.

O problema da titularidade se manifesta, entretanto, nas regiões metropolitanas e nos aglomerados urbanos. Nesses casos, o “abastecimento de água é viabilizado, com elevada frequência, mediante sistemas produtores cuja finalidade é o

²² No caso da energia elétrica, como se viu, existia e existem empresas estaduais, mas que são concessionárias do governo federal.

atendimento a dois ou mais municípios, caracterizando uma função de interesse mais claramente *comum*” (Araújo, 1999).

Exemplos dessa situação podem ser encontrados na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), onde sete sistemas de produção cobrem o fornecimento de água a 30 cidades, entre elas a capital, a região do ABC, Guarulhos, Osasco e Mogi das Cruzes; no Rio de Janeiro, onde o sistema Guandu é responsável pela maior parte do abastecimento da capital e da Baixada Fluminense; na Região Metropolitana de Curitiba; e em Niterói e três municípios próximos que são atendidos por um sistema produtor próprio.

O caso da RMSP é emblemático: enquanto a captação, o tratamento, a adução e a reservação de água ficaram sob responsabilidade da concessionária estadual SABESP²³, a distribuição de água permaneceu sob competência municipal. A SABESP faz entrega *por atacado* de água tratada, enquanto as redes de distribuição são operadas ou por organizações municipais ou pela própria SABESP, quando, como no caso da capital, esta detém a concessão municipal dos serviços.

Em Niterói, tal arranjo não é possível, pois a segmentação das redes de distribuição de água por município exigiria investimentos vultosos; nas demais situações, o arranjo da SABESP não foi necessário, pois as concessionárias estaduais obtiveram também as concessões municipais²⁴.

Por que não reconhecer a divisão de responsabilidades estabelecida em São Paulo? Uma primeira dificuldade é que se o *status quo* de São Paulo fosse reconhecido, um processo de reestruturação do setor deveria organizar licitações específicas para as partes comuns do sistema e outras para os sistemas de distribuição de cada município, aumentando muito a complexidade do sistema.

²³ Cujas titularidade foi definida como estadual por exclusão.

²⁴ Duas exceções são Betim, na Grande Belo Horizonte, e porto Alegre, cujos serviços de água e esgotos sempre estiveram sob administração municipal.

Por outro lado, se for adotado uma divisão na qual o estado se responsabiliza pelas áreas de interesse comum e os municípios pelas áreas de interesse local, os riscos de ocorrência de problemas causados pela propriedade comum aumentam: “nada indicaria que o esforço de um governo municipal para controlar o consumo de água na área de sua jurisdição não possa ser anulado pela ausência de uma ação semelhante por parte de outro município vizinho” (Araújo, 1999, p. 54).

b) A questão das CESBs

A hipótese de reconhecimento do arranjo institucional paulista ainda permite ilustrar outros problemas. Em primeiro lugar, alguns dos municípios têm dívidas com a SABESP, mas a SABESP não tem outro recurso jurídico de cobrar esta dívida senão através do corte do fornecimento (a CF não permite, por exemplo, a possibilidade de retenção de repasses do ICMS).

Depois, poucas concessionárias estaduais dispõem de um contrato de concessão dos serviços de saneamento das capitais dos estados, e os contratos existentes com outros municípios, metropolitanos ou não, foram assinados na década de 1970 e devem ser encerrados até 2004/2005.

Em segundo lugar, a viabilidade financeira do sistema e a universalização da prestação do serviço de saneamento estão associadas à prática de subsídios cruzados. Esta prática inclui a situação na qual regiões mais desenvolvidas e densamente povoadas subsidiam as regiões menos desenvolvidas. Assim se o abastecimento de água da capital de um estado for retirado de um sistema integrado e se a prática de subsídios cruzados for abandonada, a manutenção dos serviços de uma companhia e as metas de universalização podem ser inviabilizadas.

Isto é, há uma escala mínima de produção, abaixo da qual companhias de saneamento não serão financeiramente viáveis. Segundo estimativas apresentadas por Araújo (1999), para que um município apresente um mercado rentável, sua

população urbana deve exceder 50 mil habitantes, e para que atinja o ponto de equilíbrio, 100 mil habitantes. Segundo dados do Censo do IBGE de 1991, apenas 186 dos 4.491 municípios brasileiros tinha população superior a 100 mil habitantes, sendo que quase a metade se localizava na região Sudeste. Os casos que se situarem abaixo do ponto de equilíbrio necessitarão de aporte fiscal, mas uma solução definitiva para o problema ainda parece distante.

Ademais, caso se tente municipalizar o serviço de saneamento básico, provavelmente haverá dois problemas de difícil solução. Em primeiro lugar, é possível que as CESBs contestem juridicamente essa decisão, baseando-se no direito adquirido sobre a prestação desses serviços às capitais; depois, esse tipo de solução envolverá um acerto de contas entre os municípios e as CESBs, “tão vultuoso quanto pouco provável de ser obtido” (Araújo, 1999, p. 55).

Diante dessas incertezas, Araújo (1999) concorda com a citação anterior de Arretche:

“...dada a descentralização do setor (dito de outra forma, o modelo PLANASA tende a ser substituído por um não modelo, formado pela justaposição de estratégias variadas), iniciativas de mudanças ocorrem aqui e acolá, dificultando ações estruturadoras de ordem mais geral. De certa maneira, a flexibilidade institucional desejada para o setor, oposta à rigidez do PLANASA, aparece menos como um objetivo eleito, e mais como o resultado plausível das variáveis envolvidas no processo de dispersão de poder” (Araújo, 1999, p. 58)

Exemplos de iniciativas de mudança “aqui e acolá” incluem a tentativa tumultuada de concessão privada dos sistemas operados pela CEDAE do Rio de Janeiro, os arranjos institucionais similares da Região dos Lagos no Rio de Janeiro e da Região

Metropolitana de Vitória, no Espírito Santo, e a estratégia empresarial agressiva da SABESP, em São Paulo²⁵.

A regulação do setor de saneamento no Brasil dirigiu-se, até agora, ao problema da qualidade e da quantidade dos serviços prestados, evitando-se, assim, políticas mais gerais sobre a privatização do setor e sobre o estímulo à competição. Esse tipo de atenção, por outro lado, termina por ampliar a responsabilidade e a autonomia do poder concedente municipal.

c) Limitações do poder municipal para o exercício da função regulatória

A pergunta central que condiciona a estruturação de um marco regulatório no setor de saneamento diz respeito à possibilidade de controle social e de defesa dos interesses dos consumidores, mantendo-se a titularidade do poder local ao município e a despeito dos problemas de assimetria de poder e de informação entre concedente e concessionário.

A questão envolve três riscos: (i) a eventual multiplicação de atos de concessão, cada um deles especificamente localizado, pode levar ao descontrole administrativo; (ii) a capacidade técnica e gerencial dos municípios pode não ser suficiente para administrar contratos de prazos mais longos e de assimetrias de informação mais acentuada; e, finalmente, (iii) que os ciclos eleitorais possam resultar no desrespeito das cláusulas contratuais poder concedente.

A assimetria de informação, no caso, refere-se ao à situação na qual o concessionário terá acesso a informações mais precisas sobre o verdadeiro estado da rede de saneamento do que o concedente, podendo pleitear condições contratuais que aufera aos concessionários ganhos extraordinários.

²⁵ Arretche (1999) apresenta uma análise das estratégias adotadas pelas principais companhias estaduais de saneamento básico, dividindo essas estratégias em três tendências: o fortalecimento da companhia estadual (caso da SABESP, da SANEPAR/PR e da CAGECE/CE), a desestatização (caso do Rio de Janeiro e do Espírito Santo), e a municipalização (caso da SANEMAT/MT).

A solução possível, para Araújo (1999), seria uma atuação complementar entre o poder concedente municipal e um organismo regulador estadual a ser criado, cujas funções poderiam abranger não apenas a regulação da prestação de serviços de saneamento nas regiões metropolitanas e nos aglomerados urbanos, mas também exercício – através do estabelecimento de convênios com municípios²⁶ – do acompanhamento dos contratos de concessão, e de funções suplementares, tais como a assistência técnica e a criação de condições para uma efetiva competição por parâmetros de desempenho entre os vários concessionários municipais, com base no trabalho de coleta, análise e publicação das informações relacionadas à qualidade, quantidade e aos níveis tarifários cobrados pelos serviços pertinentes ao setor.

A conclusão, para Araújo (1999) é que não há muitas opções para o encaminhamento da questão da regulação do setor de saneamento básico no Brasil:

“Ou se reúnem forças políticas suficientes para a redução do grau de dispersão das competências para a prestação dos serviços ou caminha-se para entendimentos sucessivos e localizados entre estados e municípios que venham a permitir mudanças de qualidade na organização executiva das atividades do setor” (Araújo, 1999, p. 74).

d) Estado atual: tramitação de projeto de lei

Em dezembro de 2000, o Poder Executivo, através do secretário da Presidência, o deputado Aloísio Nunes Ferreira, encaminhou o projeto de lei 4.147/01 sobre a regulação da prestação dos serviços de saneamento básico, cujo texto foi elaborado a partir de propostas e contribuições anteriores, tais como o Projeto de Lei (PL) do Senado 266/96, do senador José Serra e o PL da Câmara do deputado Adolfo Marinho. O governo atribuiu ao projeto regime de urgência, devendo o projeto ser votado na Câmara de Deputados até 07 de Abril. Entretanto, o governo já anunciou que vai retirar a urgência para votação do projeto. Os deputados Sergio Novais

²⁶ nos quais a titularidade dos serviços, a qual é indelegável, seria mantida pelos municípios.

(PSB-CE) e Maria do Carmo Lara (PT-MG), encaminharam o PL 2.763/00, que teve apensado o PL 4.147/01 e que recebeu 209 sugestões de emendas.

O PL de Aloísio Nunes Ferreira considera a diversidade das condições locais de prestação do serviço enfatiza a intenção de descentralização da regulação. O texto determina os objetivos gerais da Política Nacional de Saneamento (art. 2º), entre eles a universalização do acesso ao serviço, para cuja consecução a União “promoverá ações apoiando e articulando as atividades, iniciativas, órgãos e entidades que promovam o desenvolvimento do setor (...) implantará programas de cooperação técnica [e] cooperação financeira”. A União coordenará a Política Nacional de Saneamento em âmbito nacional, e de forma integrada às políticas de saúde, de meio ambiente e de recursos hídricos, cuja responsabilidade é da Agência Nacional de Águas, a ANA.

Com relação à defesa da concorrência, o §2 do art. 9 estabelece que “os órgãos e entidades federais defesa da concorrência poderão, *ouvido o órgão ou entidade federal encarregada da Política Nacional de Saneamento*, bem como os órgãos ou entidades similares estadual, distrital ou municipal, definir as condições gerais de prestação dos serviços públicos de saneamento básico”.

A implementação da Política Nacional de Saneamento assim como a gestão do Fundo Nacional para a Universalização dos Serviços de Saneamento Básico e do Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS) ficará sob responsabilidade do Conselho Nacional de Saneamento, o qual terá representantes do governo federal, dos governos estaduais, do governo distrital e dos governos municipais e dos prestadores e usuários de serviços. Os estados, o distrito federal e os municípios deverão formular políticas próprias de saneamento básico, estruturando seus próprios sistemas de informações em saneamento.

O Fundo Nacional para a Universalização dos Serviços de Saneamento Básico é instituído pelo PL com o objetivo de subsidiar a realização de investimentos

necessários à implantação ou expansão dos serviços de saneamento básico às camadas da população de mais baixa renda e nos municípios e regiões mais pobres do país. A receita desse fundo será proveniente principalmente da lei orçamentária, de operações de crédito interna e externa e de repasses decorrentes de convênios.

O capítulo VI do Projeto de Lei é todo dedicado à questão da titularidade. O artigo 27 determina que a titularidade dos serviços de saneamento básico será exercida integralmente pelo ente federado competente segundo uma ordem na qual o município têm a prioridade, seguido pelo estado ou distrito federal e pela União.

Várias formas diferentes de associação são vislumbradas pelo projeto, com especial estímulo às três últimas: (i) a delegação legal (na qual a titularidade ou a prestação de serviços é outorgada a entidade pública ou governamental da administração indireta), (ii) a concessão ou permissão (quando esta outorga é dirigida a entidades do direito privado), (iii) a gestão local (na qual os serviços de saneamento básico são integralmente regulados, gerenciados e prestados pelo município), (iv) a gestão associada (em que os entes da federação se associam mediante convênios de cooperação ou consórcios públicos) e (v) a gestão regional integrada (quando os serviços de saneamento básico são prestados no âmbito de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões).

No caso da gestão regional integrada, a titularidade dos serviços ficará sob responsabilidade do Estado. Por outro lado, quando ocorrer manifesta incapacidade do estado e do distrito federal de exercer a competência de qualquer dos serviços dos sistemas públicos de abastecimento de água potável e de esgotos sanitários, a União poderá exercer a função supletivamente, enquanto perdurar esta incapacidade.

Os estados, o distrito federal e os municípios definirão as normas, os critérios e os procedimentos técnicos que deverão ser observados para a adequada regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico, e as penalidades a que estarão sujeitos os seus prestadores em caso de descumprimento. No caso de

concessão ou permissão de serviços públicos de saneamento básico, as características básicas da lei que as autorizem serão de responsabilidade do poder concedente, que observará alguns critérios básicos. Entre eles, destaca-se que as licitações para concessão ou permissão de serviços de saneamento básico serão julgadas objetivamente em conformidade com as metas de atendimento à população e com os seguintes critérios para a definição do licitante vencedor: o menor valor da tarifa do serviço a ser prestado, a maior oferta de pagamento ou a combinação dos dois critérios, sendo que os saldos dos valores investidos em bens reversíveis pelos concessionários ou permissionários dos serviços constituirão créditos do investidor perante o poder concedente, a serem negociados para pagamento imediato ou parcelado ou recuperados mediante exploração dos serviços, na forma e nos prazos estabelecidos no contrato.

Com relação ao regime tarifário, garantiu-se a possibilidade de fixação diferenciada de tarifas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos do serviço prestado e de usuários atendidos. A tarifa dos serviços concedidos ou permitidos de água e esgotamento sanitário será fixada pelo titular dos serviços, com base na proposta vencedora da licitação, e preservada por meio das regras de reajuste. Esses reajustes podem ser periódicos (anuais) ou extraordinários (quando ocorrerem fatos não previstos nos contratos) e não poderão incluir, em sua composição, preços sob controle dos prestadores de serviço o resultado final não poderá ser superior a índices oficiais de variações de preços ao consumidor. O índice de reajustamento das tarifas será definido em um sistema de *price-cap*, pela fórmula $IRT = IVP - X + Y$, onde IRT é o índice de reajustamento de tarifas, IVP é o índice de variação de preços especificado no contrato, limitado a índices oficiais de variações de preços ao consumidor, X é o fator de desconto do índice de reajuste tarifário decorrente dos ganhos de produtividade e Y é o fator de acréscimo do índice de reajuste tarifário decorrente de investimentos em capital que resultem em antecipação de metas de expansão e qualidade dos serviços, em especial aquelas específicas para as

populações de mais baixa renda, limitado a, no máximo, metade do valor de X (X/2).

Adicionalmente, estabelece-se que os valores de X e de Y serão nulos nos quatro primeiros anos de vigência do contrato de concessão e que o valor Y será nulo a partir de metade do período de vigência do contrato de concessão.

Grandes usuários, definidos pelo poder concedente ou pela entidade ou órgão regulador, poderão ter suas tarifas de água e esgoto objeto de livre negociação com o prestador dos serviços, mediante contrato específico.

3.3. O papel do consumidor na regulação do setor de saneamento básico

O projeto de lei de autoria do deputado Aloísio Nunes Ferreira destaca os direitos dos consumidores ao longo do texto, *mas não contempla uma estrutura institucional de defesa do consumidor*: em geral, uma estrutura institucional de defesa do consumidor aparece nos regimentos internos das agências. Como ainda não há uma agência definida para o setor, o PL resume-se a observar os direitos básicos dos consumidores.

Assim, logo no artigo 3º, “a observância dos direitos dos usuários” e “participação da população, através de entidades e representantes comunitários no planejamento, no processo de decisão e no acompanhamento da prestação dos serviços nos termos da legislação pertinente” são listadas como princípios fundamentais nos quais a prestação dos serviços de saneamento básico será baseada.

Mais adiante, no parágrafo único do artigo 11º, estabelece-se que os usuários dos serviços farão parte do Conselho Nacional de Saneamento. No item XI do artigo 16º, “a proteção e participação dos usuários dos serviços de saneamento” constitui

uma das *diretrizes gerais* obrigatórias para todos os agentes e órgãos públicos e entidades privadas envolvidas em atividades de prestação de serviços públicos de saneamento básico; enquanto “a participação do usuário no processo regulador” e “a proteção do consumidor contra a prática de preços abusivos, de serviços de qualidade precária e acesso restrito” constituem *objetivos específicos* para o desenvolvimento do setor no Brasil. Finalmente, “a existência de mecanismos e de instâncias de participação e ouvidoria dos usuários” como princípio a partir do qual deve atuar a entidade ou órgão regulador e fiscalização de prestação do serviço é enfatizada no artigo 35º.

Acrescenta-se que, de acordo com o parágrafo único do artigo 18º, veda-se à União, aos estados e às entidades das respectivas administrações indiretas “transferir ou repassar recursos financeiros, no que couber, a estados, distrito federal e municípios, bem como a entidades de suas respectivas administrações indiretas *que não cumpram as diretrizes da Política Nacional de Saneamento, seus princípios, objetivos e normas gerais*” (grifo adicionado).

Mas é no capítulo X do Projeto de Lei, “Dos Direitos e Obrigações do Usuário”, que a questão da proteção dos direitos dos consumidores ganha relevo.

Logo no artigo 52º, são listados os direitos dos usuários dos serviços de saneamento básico, que incluem o recebimento de “serviços adequados, em especial quanto aos padrões de qualidade dos serviços e a níveis eficientes de custo”, o exercício do “direito de queixa, ou denúncia aos poderes públicos competentes”, o atendimento “com cortesia e eficiência, inclusive recebendo as informações solicitadas sobre o serviço e as providências requeridas para resguardar seus direitos à prestação adequada do mesmo”, o recebimento de “manual de prestação de serviços e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador dos serviços e aprovado pela entidade ou órgão regulador” e de “informações esclarecedoras acerca da modificação dos valores tarifários e suas causas”.

No parágrafo 2º, estabelece-se que “a não prestação dos serviços a qualquer solicitante (...) implicará no pagamento, pelo prestador dos serviços, de compensações financeiras aos solicitantes não atendidos”, mas que “a continuidade dos serviços poderá ser afetada mediante interrupções, restrições e racionamentos, programados ou imprescindíveis para a segurança dos serviços, na forma autorizada pelo poder concedente ou entidade ou órgão regulador, nos termos da legislação pertinente, garantida a comunicação aos usuários afetados”.

Por outro lado, a suspensão fornecimento dos serviços por inadimplência do usuário somente poderá ser aplicada a usuários que “acumulem duas ou mais contas vencidas, mediante prévio aviso, não inferior a quinze dias da data prevista para a suspensão”.

Da mesma forma que a regulação do setor está sendo antecipada pelos contratos, uma estrutura institucional de defesa do consumidor de saneamento básico também parece antecipar-se à lei: como exemplo de possível parceria entre uma agência regulatória para o setor e os órgão de defesa do consumidor, há que se registrar a parceria firmada entre o Procon-SP e a Sabesp, em fevereiro de 2001, no âmbito da Câmara Técnica Permanente Procon-Sabesp, formada por técnicos do Procon, Diretoria, Ouvidoria e funcionários da Sabesp. Como resultado da parceria, alguns procedimentos foram alterados: a multa por atraso foi escalonada, o fornecimento prévio de orçamento para todo tipo de serviços passou a ser obrigatório e a interrupção no fornecimento após 45 dias de inadimplência passou a depender de emissão de extrato de cobrança no valor do débito no 35º dia de atraso.

IV. EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR NOS ANOS 1990: RECLAMAÇÕES NOS SETORES DE ENERGIA ELÉTRICA, SANEAMENTO BÁSICO E TELECOMUNICAÇÕES

Nesta parte do estudo objetiva-se verificar as tendências recentes de reclamações de defesa do consumidor, visando captar peculiaridades dos segmentos regulados e em particular dos setores de infra-estrutura selecionados.

1. O SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Segundo Taschner (1996) e Lopes (2001), a estruturação de um sistema nacional de defesa do consumidor (SNDC) se deu em meio aos movimentos sociais e de ampliação do acesso à justiça que eclodiram em fins da década de 1970 e início da década de 1980, no bojo do processo de redemocratização do país.

Destacam-se quatro momentos importantes nesta evolução: a aprovação das leis dos juizados de pequenas causas (1984), da ação civil pública (1985), a aprovação do Código de Defesa do Consumidor, de 1990 (Lei 8.078/90), e o Decreto 2.181/97, que cria o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC).

O SNDC é integrado pela Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (por meio de seu Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – DPDC) e pelos demais órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal, municipais e as entidades civis de defesa do consumidor.

Entre as competências do DPDC, elencadas no art. 3º do decreto 2.181/97, destaca-se o inciso XII: “provocar a Secretaria de Direito Econômico para celebrar convênios e termos de ajustamento de conduta”. Exemplificando esta atribuição o

DPDC e a Sociedade Brasileira de Prestadores de Serviços de Teleinformações (Sitel), associação de classe dos provedores de serviços de valor adicionado, assinaram, em julho de 1999, um termo de compromisso de ajustamento de conduta, no qual a Sitel se compromete a manter obrigações “positivas” e “negativas” no que se refere à prestação de seus serviços e à relação com os consumidores.

Lopes (2001) é crítico em relação ao desenho institucional do SNDC, que inclui órgãos do Executivo e instituições com recursos de poder diferentes (como o Ministério Público e ONGs,) e à articulação entre esses órgãos. Segundo o artigo, o sistema foi, em um primeiro momento, excessivamente centralizado (Decreto 861/93) e, posteriormente, excessivamente fragmentado (Decreto 2.181/97).

A Política Nacional de Relações de Consumo é definida no artigo 5º da Lei 8.078/90, que consagra o direito à assistência jurídica integral e gratuita para o consumidor carente (através dos juizados especiais de pequenas causas, atuais juizados especiais cíveis), institui promotorias de justiça de defesa do consumidor, bem como delegacias especializadas. Adicionalmente, o artigo 5º da Lei também prevê o estímulo à criação de Associações Cíveis.

Além do DPDC, o SNDC também é constituído por órgãos governamentais (federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal) e entidades cíveis de defesa do consumidor, que incluem a Coordenadoria de Proteção e Defesa do Consumidor, o Sistema Procon. Tal sistema é constituído por 27 sedes estaduais e por mais de 500 municipais.

Os seguintes pontos da Lei 8.078 merecem destaque:

- Eximem-se os consumidores carentes de custos judiciais e taxas (art. 5o);
- Incentivam-se associações cíveis a pleitearem compensações para consumidores , eximindo-as de custos judiciais e taxas (art. 87);

- Faculta-se ao governo encaminhar casos a julgamento quando interesses coletivos ou difusos estiverem em pauta (art. 81);
- Atribui-se ao importador responsabilidade por acidentes relacionados ao produto importado (art. 12).

No âmbito do Estado de São Paulo, a atual Fundação Procon-SP surgiu em 1978, através do Decreto 7.890/78, que criou o Sistema Estadual de Proteção ao Consumidor e, posteriormente, com a Lei Estadual 1.903/78, que formulou e institucionalizou a política de defesa do consumidor.

Em 1982, o Procon-SP foi reestruturado, a partir da ação do Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor. Em 1983 foi criada a Promotoria de Justiça de Proteção ao Consumidor do Ministério Público, que funcionou inicialmente junto com o Procon. Em 1985, o órgão foi ampliado, e estabeleceu convênios com prefeituras do interior do Estado e com entidades civis. Em 1987, foi criada a Secretaria de Defesa do Consumidor, na qual surgiu o Serviço de Inspeção, que atualmente é a Diretoria Adjunta de Fiscalização e Defesa do Consumidor.

Em 1991, o Procon-SP recebeu a denominação de Coordenadoria de Proteção e Defesa do Consumidor, sendo então subordinada à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania. Finalmente, a Lei 9.192/95 instituiu a Fundação Procon, sendo regulamentada através do Decreto 41.170/96.

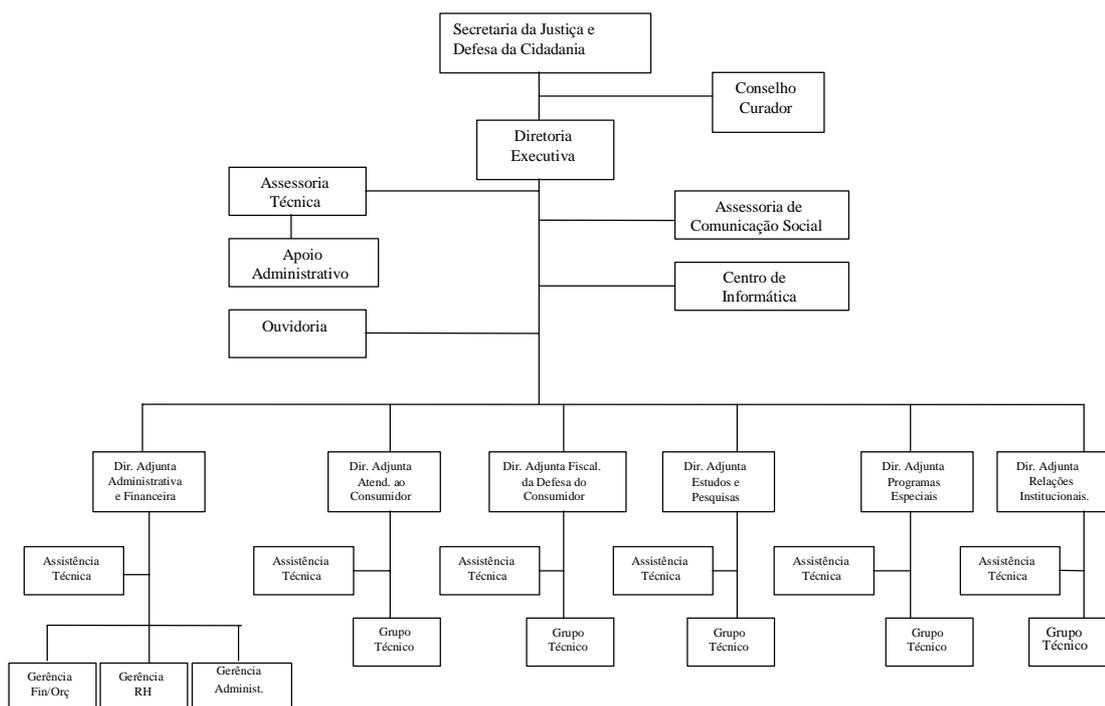
De acordo com o Decreto 41.170/96, a Fundação Procon-SP é uma pessoa jurídica de direito público, cujos recursos provêm do orçamento do Estado, de subvenções, de doações, de receitas próprias e da renda proveniente da aplicação de penalidades às infrações.

O Quadro 27 apresenta o Organograma da Fundação Procon-SP. Os órgãos superiores são o Conselho Curador, constituído de onze membros (entre eles o

diretor executivo da fundação, o secretário da justiça e da defesa da cidadania, quatro representantes de secretaria estaduais do governo do Estado de São Paulo, um representante do Dieese e dois representantes de associações civis de defesa dos consumidores) e a Diretoria, integrada pelo Diretor Executivo e por seis Diretorias Adjuntas: a Diretoria Adjunta Administrativa e Financeira, a Diretoria Adjunta de Atendimento ao Consumidor, Diretoria Adjunta de Fiscalização da Defesa do Consumidor, a Diretoria Adjunta de Estudos e Pesquisas, a Diretoria Adjunta de Programas Especiais e a Diretoria Adjunta de Relações Institucionais.

Quadro 27

Organograma do Procon-SP



Fonte: Fundação Procon-SP.

2. A PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR NOS SETORES DE TELECOMUNICAÇÕES, ENERGIA ELÉTRICA E SANEAMENTO BÁSICO

Os Quadros 28 e 29 apresentam o número total de consultas e de reclamações no Procon-SP de 1977 a setembro de 2000. Os dados estão separados em duas categorias, consultas e reclamações. As reclamações constituem-se nas consultas que não foram resolvidas através de pronto atendimento ou emissão de cartas ao fornecedor, sendo então encaminhadas às áreas técnicas²⁷.

Note-se que o método de agregação variou ao longo dos anos. Por exemplo, até 1995 as “consultas” incluíram “Pronto Atendimento e Cartas Emitidas”, enquanto de 1996 a 2000, aquelas categorias, às vezes denominadas “Cartas M1A”, foram incluídas em “reclamações”.

²⁷ Um fluxograma detalhado do processo de atendimento ao cidadão no Procon-SP encontra-se no apêndice.

Quadro 28**Procon-SP: Quadro Demonstrativo de Atendimento – 1977 a 2000**

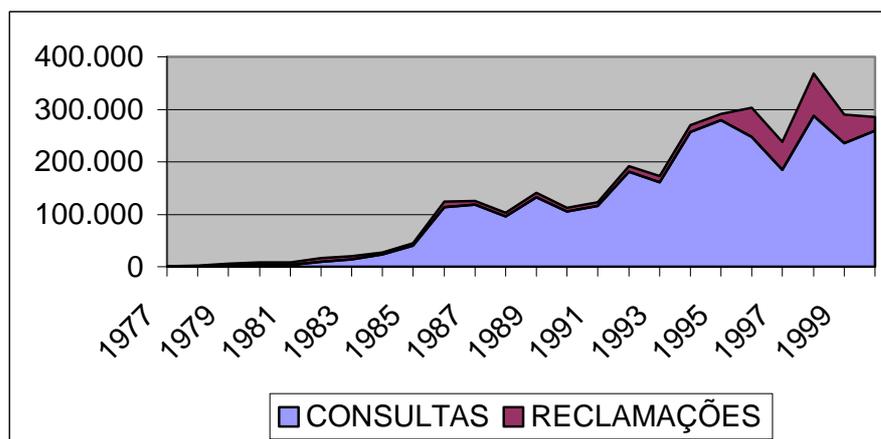
ANO	CONSULTAS	RECLAMAÇÕES	TOTAL
1977	272	1.270	1.542
1978	462	2.031	2.493
1979	2.509	3.704	6.213
1980	4.326	3.921	8.247
1981	3.528	5.334	8.862
1982	9.893	6.114	16.007
1983	14.756	5.913	20.669
1984	23.853	3.725	27.578
1985	40.362	4.487	44.849
1986	113.396	11.301	124.697
1987	118.445	6.559	125.004
1988	96.085	6.458	102.543
1989	132.520	8.496	141.016
1990	104.988	7.908	112.896
1991	115.407	7.679	123.086
1992	180.801	11.320	192.121
1993	160.741	11.506	172.247
1994	256.631	12.826	269.457
1995	279.419	11.182	290.601
1996*	247.381	55.447	302.828
1997	184.382	53.942	238.324
1998	287.870	80.564	368.434
1999	235.463	54.411	289.874
2000**	258.826	26.401	285.227

Fonte: Procon-SP. * de 1996 a 2000, os dados incluem consultas fornecidas no cadastro de fornecedores, pesquisas de preços e da cesta básica. ** divisão entre recl. e consultas obtida por extrapolação dos dados até setembro de 2000.

Observe-se que o número total de reclamações e consultas aumentou especialmente em dois momentos, após os anos de 1985 e de 1994, provavelmente em função das mudanças institucionais, descritas na subseção anterior, que os precederam.

Quadro 29

Procon-SP: Quadro Demonstrativo de Atendimento – 1977 a 2000 (set)



Fonte: Procon-SP, elaboração própria.

O Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 44, determinou a divulgação anual pelos órgãos de defesa dos consumidores do Cadastro de Reclamações Fundamentadas²⁸. Este cadastro é publicado desde 1992 no Diário Oficial do Estado de São Paulo, sendo que naquele ano o cadastro só apresentava os números relativos ao período compreendido entre março e dezembro. No cadastro, há informações sobre o atendimento geral e sobre as reclamações fundamentadas divididas pelas empresas envolvidas. Tanto as consultas quanto as reclamações estão divididas em seis áreas: “Alimentos”, “Saúde”, “Habitação”, “Produtos”, “Serviços” e “Assuntos Financeiros”, além de, em alguns anos, os itens “Extra-Procon” (casos que são encaminhados a outros órgãos), “Fiscalização” (que constitui área técnica especializada na função) e “CAD/PESQ”, isto é, as consultas ao cadastro do Procon-SP.

²⁸ Reclamações Fundamentadas são todas as consultas que não foram atendidas no “pronto atendimento” nem através da emissão de cartas aos fornecedores, sendo portanto encaminhadas às áreas técnicas do Procon-SP. O fluxograma do processo de atendimento no Procon-SP encontra-se no anexo.

O Quadro 30 apresenta o total de atendimento geral em cada área no período de 1992 a 1999, enquanto o Quadro 31 mostra a evolução do atendimento geral, por área, para os anos de 1994 a 1999, em termos percentuais, excluindo-se as reclamações “Extra Procon”, as de “Fiscalização” e as de “CAD/PESQ”. Observe-se que a diminuição das consultas e reclamações fundamentadas na área de “Habitação” foi mais do que compensada pelo aumento das consultas e reclamações em “Serviços” e, em menor escala, em “Assuntos Financeiros”.

Quadro 30

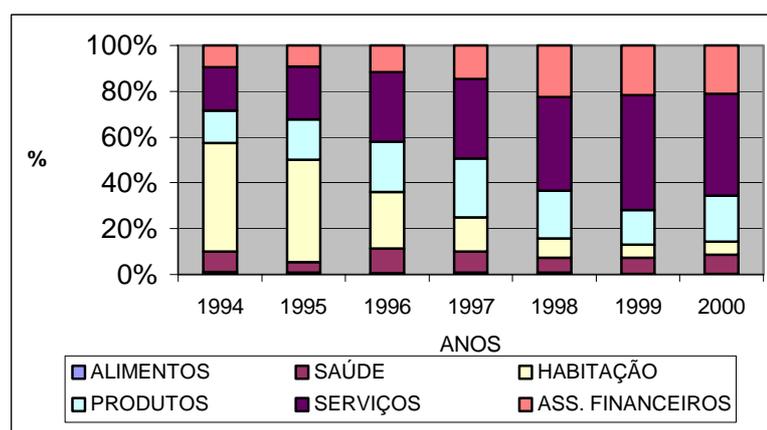
Procon-SP: Total de Atendimento Geral por Área – 1994 a 1999

ÁREAS	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ALIMENTOS	2.649	2.193	1.374	1.353	1.902	692	788
SAÚDE	22.088	11.667	23.374	15.401	18.376	16.244	17.771
HABITAÇÃO	115.588	114.537	54.015	25.090	23.336	13.344	11.660
PRODUTOS	34.506	44.760	47.853	43.672	57.863	34.864	42.487
SERVIÇOS	46.943	58.641	66.159	58.140	113.666	115.299	93.767
ASS. FINANCEIROS	22.965	23.836	25.290	24.853	62.576	49.951	44.437
FISCALIZAÇÃO	321	321	343	228	329	0	
EXTRA-PROCON	24.396	34.646	32.451	33.726	56.835	67.641	74.317
CAD-PESQ	0	0	51.969	35.861	33.551	0	
TOTAL	269.456	290.601	302.828	238.324	368.434	298.035	285.227

Fonte: Procon-SP, elaboração própria.

Quadro 31

Procon-SP – Atendimento Geral por Setor de Atividade – 1992-1999



Fonte: Procon-SP, elaboração própria.

As reclamações fundamentadas nos setores de telecomunicações, energia elétrica e saneamento básico estão incluídas na área de “Serviços”. O Quadro 32 apresenta o total de reclamações fundamentadas nos três setores entre os anos de 1992 a 1999²⁹. No caso de telecomunicações, restringiu-se a pesquisa à telefonia fixa e celular. No mesmo Quadro, as reclamações fundamentadas nos três setores são comparadas com as reclamações nos demais serviços e com as reclamações gerais.

O problema da inclusão das “cartas emitidas” em “consultas” ou em “reclamações” também se manifestou na elaboração deste Quadro: dados desagregados para as reclamações em serviços e para as reclamações gerais, destacando as “cartas emitidas”, estão disponíveis apenas para os anos de 1994 a 1998, excluindo-se 1995. Em consequência, são apresentadas duas colunas para “serviços” (E e F) e para “reclamações gerais” (H e I), excluindo ou incluindo as “cartas emitidas”; além disso, os dados desagregados para o ano de 1995 foram obtidos através de

²⁹ As reclamações fundamentadas divididas pelas empresas e pelos tipos de reclamações estão no apêndice.

interpolação. Os dados agregados de reclamações e consultas, incluindo “cartas emitidas” (quando disponível) estão na Seção VII, Anexo 3.

É possível observar que o total de reclamações fundamentadas nos três setores analisados arrefeceu no ano de 1995, mas que tal diminuição não foi acompanhada de redução proporcional do total de reclamações de “serviços” (coluna E) nem do total de “reclamações gerais” (coluna H). Em 1999, o total de reclamações fundamentadas em Telecomunicações (Telefonia) explodiu, chegando a representar 32,4% do total de reclamações de “serviços” (coluna F) e 19,4% do total de “reclamações gerais” (coluna I), respectivamente³⁰.

Quadro 32

Procon-SP: Total de Reclamações Fundamentadas em Energia Elétrica, Telecomunicações (Telefonia) e Saneamento Básico, por Empresa, 1992 a 1999

ANO	TOTAL DE RECL. FUND. POR SETOR			TOTAL A + B + C (D)	TOTAL SERVIÇOS (E)	TOTAL SERVIÇOS (F)	TOTAL (F - D) (G)	TOTAL RECL. GERAL (H)	TOTAL RECL. GERAL (I)
	EN ELET (A)	TELECOM (B)	SANEAM (C)						
1992	76	198	320	594					
1993	261	461	1.299	2.021					
1994	114	412	525	1.051	3.319	12.195	11.144	12.825	40.473
1995	10	62	122	194	3.276	14.834	14.640	11.182	47.850
1996	77	292	347	716	6.286	17.794	17.078	21.768	55.447
1997	48	396	421	865	6.883	18.886	18.021	20.924	53.940
1998	104	1.987	845	2.936	12.620	33.513	30.577	30.813	80.564
1999	268	10.577	1.414	12.259		32.647	20.388		54.411
2000	619	999	388	2.006		18.739	16.733		53.539
TOTAL	1.577	15.384	5.681	20.636	32.384	129.869	111.848	97.512	332.685
MÉDIA	175	1.709	631	2.580	6.477	21.645	18.641	19.502	55.448
DESV PAD	189	3.376	455	4.009	3.813	9.165	6.642	7.888	13.536

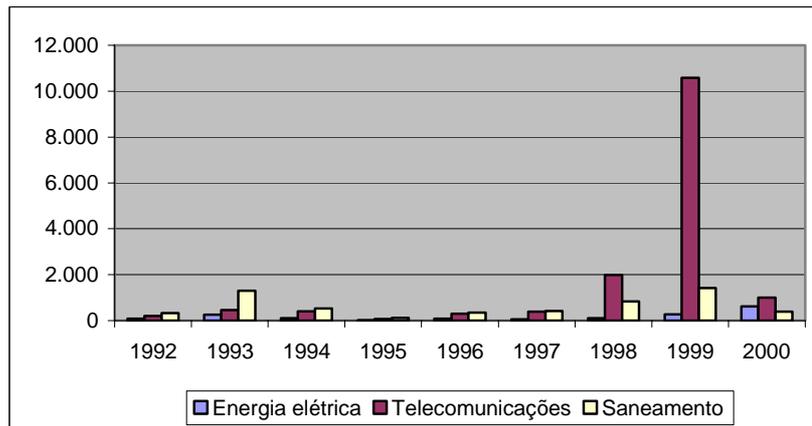
Fonte: Procon/SP. Elaboração própria.

SERVIÇOS (E) e RECL GERAL (H) excluem cartas emitidas

SERVIÇOS (F) e RECL GERAL (I) incluem cartas emitidas

SERVIÇOS (F) e RECL GERAL (I) para o ano de 1995 foram obtidos a partir de interpolação.

³⁰ No ano seguinte, as reclamações fundamentadas em telecomunicações somaram 999. Pode-se atribuir a redução no número de reclamações à entrada em funcionamento da Central de Atendimentos da Anatel.

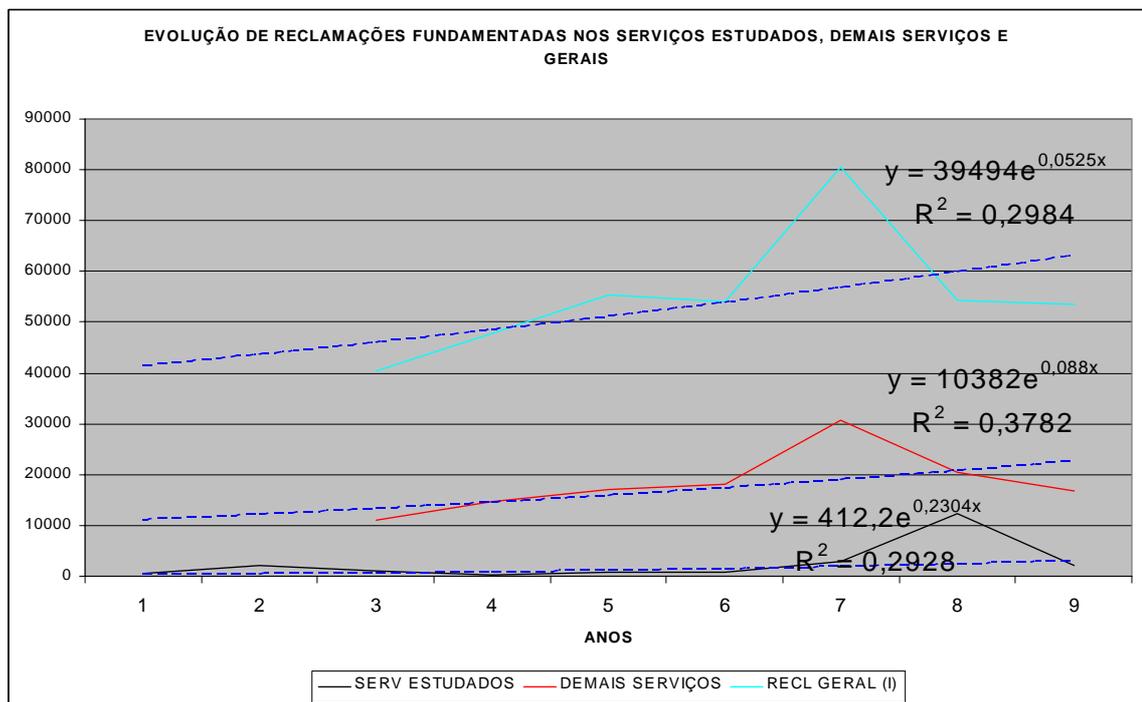
Quadro 33**Procon-SP: Evolução do Total de Reclamações Fundamentadas em Energia Elétrica, Telecomunicações e Saneamento, 1992 a 1999**

Fonte: Procon-SP, elaboração própria.

É possível observar alguma diferença na evolução das reclamações nos setores analisados quando esta evolução é comparada com a dos demais setores de serviços ou com a do número total de reclamações? O Quadro 34, a seguir, ilustra a questão.

Quadro 34

Procon-SP: Evolução das Reclamações Fundamentadas nos Setores Regulados Comparada com a Evolução das Reclamações dos Demais Serviços e das Reclamações Gerais



Fonte: Procon/SP; Elaboração própria.

O gráfico do Quadro 34 mostra a evolução das reclamações fundamentadas nos serviços regulados analisados (telefonia, energia elétrica e saneamento básico), nos demais serviços e a das reclamações fundamentadas gerais. Para responder a esta questão, regressou-se as reclamações fundamentadas contra os anos nos três casos, a partir de uma especificação semi-logarítmica.

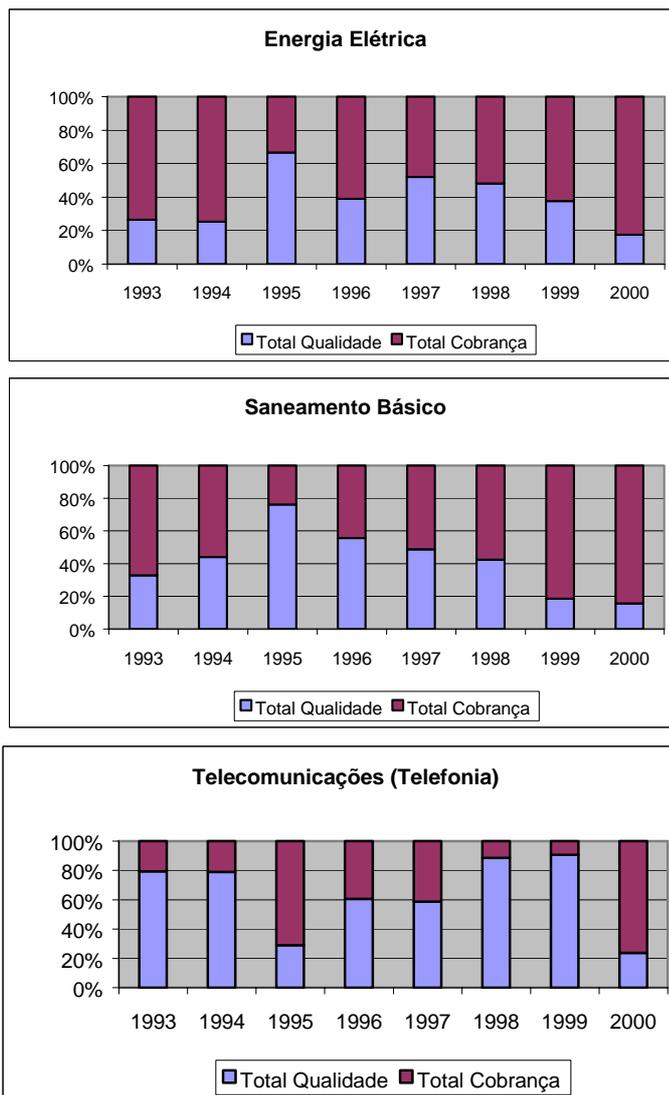
Os resultados corroboram a hipótese de que o aumento das reclamações nos setores regulados ao longo dos anos foi proporcionalmente maior do que o das reclamações

gerais e o das reclamações nos demais serviços. O valor do coeficiente para a evolução das reclamações nos serviços regulados foi de 0,2304, enquanto que nos demais serviços foi de 0,088 e nas reclamações gerais, 0,0525. Esses valores significam que a taxa de aumento do número de reclamações nos três setores, nos demais serviços e das reclamações gerais é de 23%, 8,8% e 5,25%, respectivamente, para períodos compreendidos entre 1992 e 2000³¹.

Ressalve-se, no entanto, que: (i) as estatísticas *t* não rejeitam a hipótese de que os coeficientes são nulos a 90% de significância: os *p-values* são de 13%, 14% e 20%, respectivamente; (ii) em virtude da disponibilidade dos dados, as reclamações nos demais serviços e as reclamações gerais incluem as “cartas emitidas”, ao contrário das reclamações nos setores estudados, o que superestima o aumento das ocorrências nestas variáveis; e (iii) entre as “reclamações gerais” incluem-se as reclamações de outros serviços também regulados, como os serviços financeiros e os de saúde, o que enfraquece a conclusão a respeito do comportamento das reclamações nos setores regulados.

Para analisar a evolução das reclamações em uma perspectiva qualitativa, dividiu-se o total de reclamações fundamentadas de cada setor em dois grupos. O primeiro reúne as reclamações associadas à qualidade do serviço prestado; o segundo contempla problemas de cobrança de tarifas. A evolução da participação dos dois tipos de reclamações em cada setor estudado está nos gráficos do Quadro 35.

³¹ Veja regressões no apêndice.

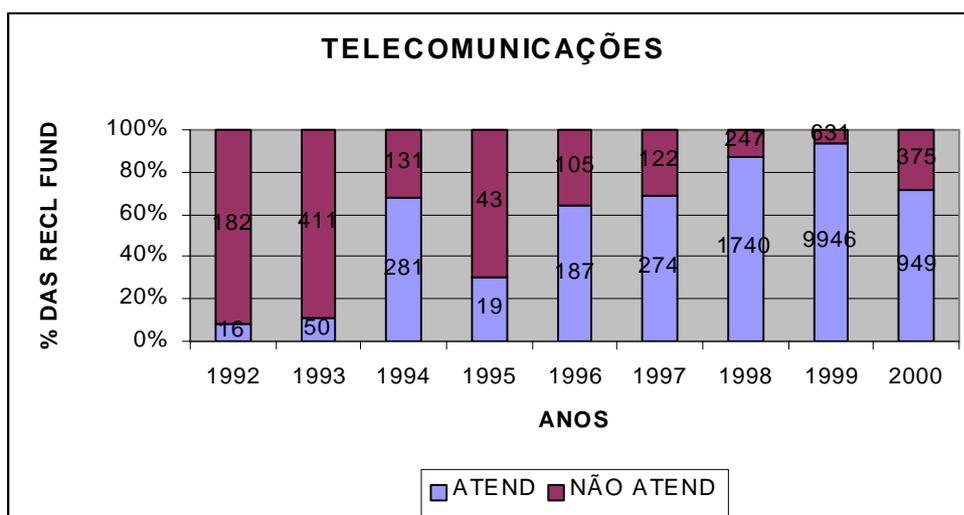
Quadro 35**Procon-SP: Evolução Qualitativa das Reclamações Fundamentadas em Energia Elétrica, Saneamento Básico e Telefonia, 1993 – 1999**

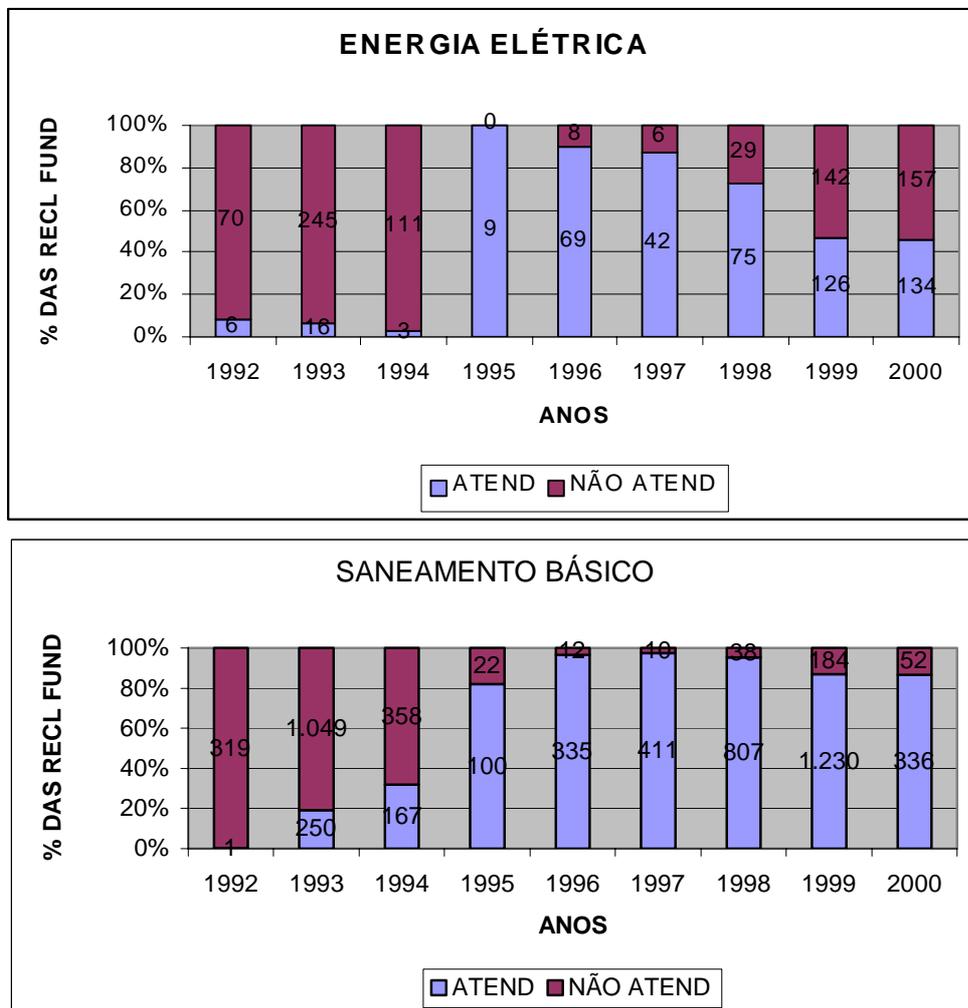
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Procon-SP.

Finalmente, os gráficos do Quadro 36 permitem comparar o atendimento das reclamações nos três setores no período compreendido entre os anos de 1992 e 2000. Em termos percentuais e considerando todo o período, o atendimento de reclamações foi mais efetivo no setor de telecomunicações, no qual 86% das reclamações foram atendidas; nos setores de energia elétrica e de saneamento básico, o percentual de reclamações atendidas foi de 38% e de 64%, respectivamente.

Quadro 36

Procon-SP: Atendimento de Reclamações nos Setores de Telecomunicações, Energia Elétrica e Saneamento Básico – 1992 – 2000





Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Procon-SP.

Os gráficos do Quadro 36 permitem observar uma tendência mais importante: o aumento da participação relativa das reclamações atendidas em todos os setores ao longo dos anos. Este fato sugere um aumento da aplicação e importância da defesa do consumidor no Brasil.

V. CONCLUSÃO: A ARTICULAÇÃO ENTRE DEFESA DA CONCORRÊNCIA, REGULAÇÃO E PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR

1. DEFESA DA CONCORRÊNCIA, REGULAÇÃO E PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR EM PERSPECTIVA COMPARADA

O Quadro 37 compara a natureza das funções de defesa da concorrência, regulação e proteção ao consumidor. Os objetivos da função regulatória são mais abrangentes, envolvendo regulação técnica, sanitária, ambiental, econômica, além de fiscalização e ação preventiva. Sua atuação envolve a substituição dos mecanismos de mercado e é preponderantemente anterior à consumação das transações de mercado.

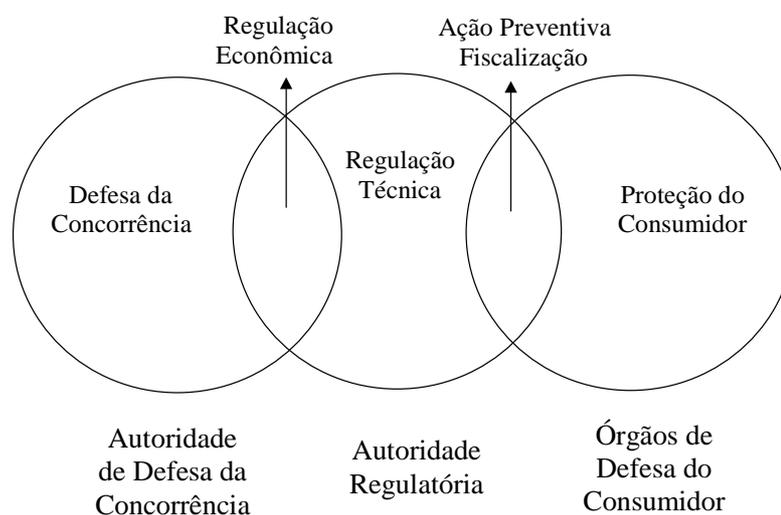
O método adotado na proteção ao consumidor também envolve a substituição dos mecanismos de mercado, mas seus objetivos são mais restritos e sua atuação é preponderantemente posterior à realização dos negócios.

Finalmente, os objetivos da defesa da concorrência são também restritos, mas para sua consecução adota-se um método que prioriza a utilização dos mecanismos de mercado.

As três atividades são justificadas do ponto de vista da teoria econômica pela presença de falhas de mercado. Estas últimas têm origem em problemas de poder de mercado, informação assimétrica, existência de bens públicos ou de externalidades.

Quadro 37**Comparação da Natureza das Funções de Defesa da Concorrência, Regulação e Proteção ao Consumidor**

	Defesa da Concorrência	Regulação	Proteção ao consumidor
Objetivos	Mais restritivo: eficiência alocativa	Mais abrangente: universalização dos serviços, integração regional, meio ambiente...	Mais restritivo: defesa dos interesses dos consumidores
Método	Utiliza mecanismos de mercado	Substituição dos mecanismos de mercado	Substituição dos mecanismos de mercado
Timing e Frequência da Intervenção	"ex-post" (conduta) e "ex-ante" (estrutura)	Preponderantemente "ex ante"	Preponderantemente "ex post"
Tipos de recomendação	Medidas estruturais e	Medidas Comportamentais	Medidas Comportamentais



Fonte: Elaboração própria.

Os objetivos gerais das três atividades são convergentes (promoção do bem estar do consumidor) e cada esfera de atividade especializa-se na consecução de suas respectivas funções específicas. Há, entretanto, funções comuns às atividades de regulação e defesa da concorrência (a regulação econômica) e funções comuns às atividades de regulação e proteção ao consumidor (fiscalização e ação preventiva).

Com relação à articulação entre defesa da concorrência e proteção ao consumidor, embora seus objetivos gerais sejam convergentes e ambas as atividades se reforcem mutuamente, o exercício de suas funções não apresenta um grande número de rotinas comuns. Assim, não haveria razão para sugerir, pelo menos do ponto de vista dos macro-processos administrativos, a unificação das duas atividades.³²

Se houver economias de escopo na consecução das atividades comuns e se os custos de transação forem baixos, então haverá estímulos para que a atuação das entidades seja compartilhada. Por outro lado, se os custos de transação forem altos e não houver economias de escopo, então deve-se observar a atuação separada das entidades. O Quadro 36 ilustra a questão. A articulação entre Regulação e Proteção ao Consumidor combina baixas economias de escopo com baixas economias de custos de transação. Neste caso, a atuação em separado parece mais eficiente.

Por sua vez, tanto a articulação entre Regulação e Defesa da Concorrência, quanto entre Regulação e Proteção ao Consumidor combinam baixas economias de escopo com altos custos de transação. Em ambos os casos, a configuração institucional mais eficiente é indefinida.

³² Da mesma forma, as atividades de defesa da concorrência e de manutenção da estabilidade macroeconômica ou de atração de investimentos estrangeiros diretos se estimulam mutuamente, o que não significa que mecanismos de ação coordenadas devem ser instituídos entre o CADE e o Banco Central e o Ministério da Fazenda.

Quadro 38

Articulação entre Defesa da Concorrência e Proteção ao Consumidor: Configuração Institucional Ótima

Custos de Transação	Alta	Baixa
Economia de Escopo		
Alta	Agência única	
Baixa		Atuação em separado (Defesa da Concorrência e Proteção ao Consumidor)

Fonte: Elaboração própria.

As possíveis configurações institucionais entre regulação e defesa da concorrência já foram estudadas em outro trabalho do NPP³³. No presente estudo a ênfase recai sobre a relação entre regulação e proteção ao consumidor. Conforme visto, observam-se funções específicas e precípuas tanto para a atividade regulatória (por exemplo, cassação de contratos de concessão) quanto para a atividade de proteção ao consumidor (por exemplo, defesa do consumidor individual). Mas há também funções comuns às duas atividades, notadamente as funções de fiscalização e de prevenção, que podem ser compartilhadas.

2. O GRAU DE AUTONOMIA DO CONSUMIDOR

O objetivo desta subseção é discutir os fatores que poderiam afetar o grau de autonomia do consumidor. Este último conceito pode ser entendido como a medida na qual inexisteriam falhas de mercado e que portanto o consumidor prescindiria de uma proteção mais sistemática do Estado.

³³ Ver Oliveira (2001).

As razões pelas quais a proteção ao consumidor se justifica do ângulo econômico podem ser resumidas em três grupos:

- assimetria de informação;
- custo de organização na proteção de interesses difusos;
- poder de monopólio nos mercados.

A hipótese deste trabalho é a de que nas economias modernas estes fatores tendem a ganhar importância e que, portanto, o consumidor necessita proteção do Estado. Assim, o grau de sua autonomia deveria variar conforme o setor de acordo com os critérios mencionados. As próximas quatro subseções discutem a autonomia dos consumidores de telecomunicações, saneamento básico e energia elétrica conforme cada um destes critérios.

2.1. Assimetria de informação: grau de dificuldade de avaliação dos bens e serviços

Evrard e Rodrigues³⁴ classificaram os serviços de acordo com o grau de informação disponível ao consumidor. A partir desta classificação, os serviços podem ser caracterizados por três tipos de atributos:

- (i) atributos de procura: serviços cujos atributos podem ser prontamente inspecionados pelos clientes através de seu preço e/ou qualidade, antes da aquisição;

³⁴ Evrard, Y e Rodrigues, A: “Uma classificação de serviços baseada na teoria microeconômica da informação”. (<http://read.adm.ufrgs.br/read01/artigo/evrard.htm#evrard>).

- (ii) atributos de experiência: serviços cujo conhecimento e avaliação advêm da experiência, após a sua realização;
- (iii) atributos de credibilidade: serviços cuja complexidade é tão grande que a avaliação da qualidade do serviço é difícil mesmo após a sua prestação.

Esta classificação está sintetizada no Quadro 37, enquanto o Quadro 39 mostra os resultados da pesquisa que os autores realizaram sobre a percepção de atributos de serviços selecionados: serviços de telefonia, de energia elétrica e de encanamento, sendo que esse último procura compensar a ausência de informações sobre o serviço de saneamento básico.

Quadro 39

Tipos de Atributos dos Serviços

Atributos de Procura	Atributos de Experiência	Atributos de Qualidade
<i>Atributos identificáveis antes da prestação</i>	<i>Atributos identificáveis somente após ou durante a prestação do serviço</i>	<i>Atributos dificilmente identificáveis, mesmo após a prestação</i>
Exemplos: aspecto visual do local da prestação do serviço; apresentação pessoal dos funcionários.	Exemplos: cortesia e gentileza do pessoal da empresa; rapidez na prestação do serviço	Exemplos: precisão do trabalho cirúrgico, utilização de peças originais em determinadas reparações mecânicas de automóveis.

Fonte: Evrard e Rodrigues.

Quadro 40

Resultados da Pesquisa sobre Percepção de Atributos de Serviços

Exemplo de serviço	Tipo de atributo		
	Procura	Experiência	Credibilidade
Serviço de Encanamento	4 (4,4%)	67 (72,8%)	21 (22,8%)
Serviço de gás e energia elétrica	33 (35,9%)	43 (46,7%)	16 (17,4%)
Serviço telefônicos	18 (19,6%)	60 (65,2%)	14 (15,2%)

Fonte: Evrard e Rodrigues.

De acordo com o Quadro 40, embora os consumidores percebam predominantemente atributos de experiência nos três serviços, é possível observar uma gradação nesta classificação. No serviço de encanamento³⁵, é também significativa a percepção dos atributos de qualidade (22,8%). De fato, trata-se de um serviço cuja avaliação, comparativamente aos demais, é mais difícil de ser realizada. Com relação ao serviço de gás e energia elétrica, atributos de procura dividem com os de experiência as taxas de percepção mais altas. Comparativamente aos demais serviços, a avaliação do serviço de energia elétrica é mais imediata. Finalmente, as telecomunicações representam um caso intermediário, com predomínio absoluto dos atributos de experiência propriamente ditos e equilíbrio dos outros dois atributos.

2.2. Custos de organização dos consumidores

É possível também classificar a relação entre a prestação dos serviços de telecomunicações, energia elétrica e saneamento básico e os consumidores de

³⁵ O serviço de encanamento foi utilizado para representar o serviço de saneamento, devido à natureza próxima de ambos.

acordo com os custos de organização dos consumidores. Os critérios relevantes para os custos de organização dos consumidores estão associados aos custos de mobilização de interesses que se encontram previamente difusos e aos custos judiciais envolvidos em eventuais ações coletivas.

Quanto maiores forem a pulverização geográfica dos interesses envolvidos e os custos judiciais, menor será a autonomia dos consumidores individuais para o exercício de sua proteção. O problema teórico envolvido na questão dos interesses difusos é o do *free rider*: na medida em que os custos de organização são maiores do que os benefícios *individuais* decorrentes de uma ação judicial, há um subinvestimento dos agentes individuais neste tipo de ação. Os agentes individuais preferem esperar que outros agentes individuais movam estas ações, e que possam, oportunisticamente, “pegar carona” no esforço alheio.

Uma *proxy* possível para estimar o custo de organização dos serviços seria considerar a dispersão geográfica dos consumidores envolvidos. Assim, por exemplo, seria possível imaginar que os consumidores de saneamento básico e de energia elétrica que enfrentam um problema de qualidade do serviço prestado estão, em geral, geograficamente concentrados, ao contrário dos consumidores de telecomunicações, especialmente no caso da telefonia celular.

Por outro lado, a viabilização de ações coletivas por parte dos órgãos de proteção ao consumidor públicos e privados diminui os custos de organização e ameniza a ocorrência do problema de *free rider* nas questões de proteção ao consumidor.

2.3. Poder de mercado nos mercados relevantes

Um último critério de classificação dos serviços do ponto de vista da autonomia do consumidor no exercício de sua proteção está associada ao grau de concorrência dos mercados envolvidos. Conforme visto na Seção II, as atividades de proteção ao

consumidor e de defesa da concorrência estimulam-se reciprocamente: economias mais competitivas permitem uma proteção ao consumidor mais efetiva na medida em que oferecem ao consumidor alternativas de consumo e padrões de comparação.

Dessa forma, quanto maiores forem o grau de concorrência vigente e o poder de barganha dos consumidores em um determinado mercado relevante, maior o grau de autonomia do consumidor. No setor de saneamento básico, os consumidores do serviço ainda estão submetidos ao monopólio da Sabesp; os consumidores de telecomunicações, por outro lado, já gozam dos benefícios decorrentes de maior concorrência no setor, tanto no caso da telefonia celular quanto no segmento da telefonia fixa; no caso da energia elétrica, por sua vez, importa diferenciar os consumidores livres, os quais já usufruem de algum grau de concorrência, dos consumidores cativos, os quais ainda não têm opções de escolha distintas.

2.4. Classificação dos setores pelo grau de autonomia dos consumidores

O Quadro 41 mostra uma possível classificação dos três setores estudados de acordo com os critérios acima delineados: Quanto mais pontos uma atividade totalizar, menor será a autonomia local dos consumidores no exercício de sua proteção e maior será a necessidade de regulação centralizada no nível federal.

Algumas explicações são necessárias para a compreensão do Quadro 41. O critério “dificuldade de avaliação” foi pontuado de acordo com a classificação de Evrard e Rodrigues. A *proxy* para a pontuação dos custos de organização dos consumidores em cada serviço foi a dispersão geográfica. Assim, os custos de organização são maiores em telecomunicações pois os consumidores desse serviço estão, em geral, geograficamente mais dispersos, o que torna sua coordenação, para as instituições de defesa do consumidor, mais custosa.

Quadro 41**Necessidade de Regulação Centralizada nos Setores de Telecomunicações,
Energia Elétrica e Saneamento Básico**

	Dificuldade de avaliação	Custos de organização	(Ausência de) Poder de Barganha dos Consumidores	Total
Saneamento Básico	+++	+	+++	8
Telecomunicações	++	+++	++	10
Energia Elétrica (cativos)	+	+	+++	6

Fonte: Elaboração própria.

O “poder de mercado” pode ser aquilatado indiretamente por um dos indicadores da concentração de mercado, como o Índice de Concentração Simples, como o CR4, e o Índice Herfindahl Hirschmann. Quanto maior for o poder de mercado mais pontos são atribuídos ao serviço.

Considerando a influência dos três critérios, quanto mais pontos um serviço totalizar, menor será a autonomia dos consumidores para o exercício de sua proteção. De acordo com o mesmo Quadro 39, os consumidores de telecomunicações são os que detêm menor autonomia, enquanto os consumidores de energia elétrica são os que detêm maior autonomia^{36, 37}.

³⁶ Para efeitos de comparação, não foram considerados os consumidores livres de energia elétrica, cujos custos de organização, poder de barganha e dificuldade de avaliação do serviço prestado os tornam muito mais autônomos para o exercício de sua proteção do que os consumidores cativos de energia elétrica.

³⁷ As evidências de atendimento de reclamações apresentadas no Quadro 35 parecem refutar essa conclusão. O atendimento de reclamações foi percentualmente maior no setor de telecomunicações e menor no de energia elétrica.

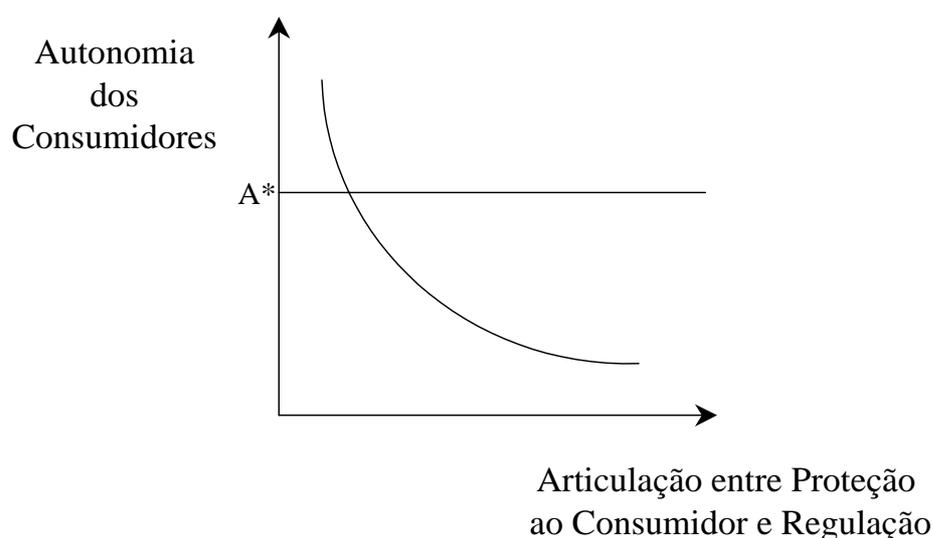
Qual é a maneira mais eficiente de articulação entre proteção do consumidor e regulação em cada caso? A próxima subseção apresenta um *menu* de configurações institucionais possíveis entre regulação e proteção ao consumidor.

3. ARTICULAÇÃO ENTRE REGULAÇÃO E PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR

O objetivo desta subseção é o de elaborar modelos alternativos de configuração institucional entre regulação e proteção ao consumidor. Uma hipótese subjacente à construção dos modelos de articulação entre estas atividades é a de quanto menor for a autonomia dos consumidores, a proteção ao consumidor tenderá a ser mais articulada com a regulação. Esta hipótese está representada no Quadro 41.

Quadro 42

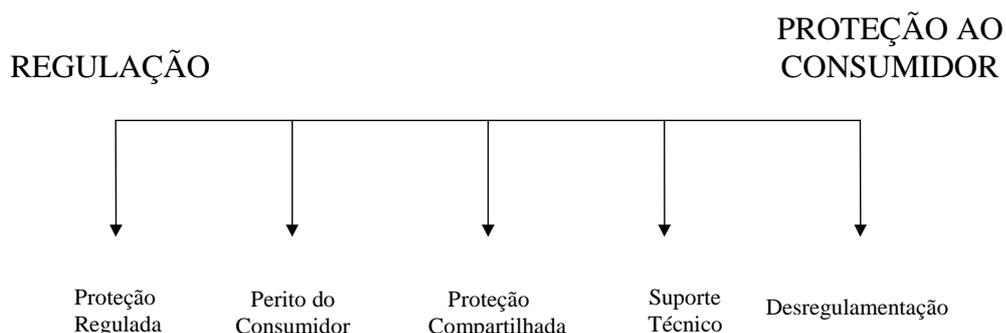
Autonomia dos Consumidores e Articulação entre Órgãos de Defesa dos Consumidores e Autoridade Regulatória



No Quadro 42 acima, A* representa o máximo de autonomia que os consumidores podem obter no exercício de sua proteção. A limitação da autonomia do consumidor significa que algum nível mínimo de regulação será sempre necessário, seja ela de natureza sanitária (exercida, por exemplo, pelo Serviço de Inspeção Federal – SIF – do Ministério da Agricultura) ou relacionada à segurança e aos padrões técnicos (exercido, por exemplo, pelo Instituto Nacional de Metrologia, normalização e qualidade industrial – Inmetro – do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior).

Conforme discutido na Seção V, subseção 1, há uma área de intersecção no escopo de funções exercidas pelas atividades de regulação e de proteção ao consumidor. Enquanto algumas das funções exercidas pela regulação e pela proteção ao consumidor são específicas dessas atividades, outras funções podem ser compartilhadas entre ambas as atividades. Por exemplo, as funções de fiscalização e de prevenção são funções que estão no escopo de atuação de ambas as atividades.

Considerando-se que essas funções comuns podem ser concentradas em uma ou outra esfera de atividade, é possível conceber um *continuum* de configurações institucionais entre regulação e proteção ao consumidor, conforme mostra o Quadro 43.

Quadro 43**Continuum de Configurações Institucionais entre Regulação e Proteção ao Consumidor**

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 43 define assim cinco modelos ideais de configuração entre regulação e proteção ao consumidor: Proteção Regulada, Perito do Consumidor, Proteção Compartilhada, Suporte Técnico e Desregulamentação. Cada um desses modelos se caracteriza por uma divisão alternativa na execução das funções específicas e nas comuns. Serviços nos quais a autonomia dos consumidores no exercício de sua defesa é menor (maior) tendem a adotar modelos mais à esquerda (direita).

Quadro 44**Modelos de Configuração entre Regulação e Proteção ao Consumidor****a) Proteção Regulada**

	Regulação	Ação Preventiva	Fiscalização	Proteção ao Consumidor
Autoridade Regulatória	X	X	X	(X)
Órgãos de proteção ao consumidor				X

b) Perito do Consumidor

	Regulação	Ação Preventiva	Fiscalização	Proteção ao Consumidor
Autoridade Regulatória	X	X	X	(X)
Órgãos de proteção ao consumidor			X	X

c) Proteção Compartilhada

	Regulação	Ação Preventiva	Fiscalização	Proteção ao Consumidor
Autoridade Regulatória	X	X	X	(X)
Órgãos de proteção ao consumidor		X	X	X

d) Suporte Técnico

	Regulação	Ação Preventiva	Fiscalização	Proteção ao Consumidor
Autoridade Regulatória	X	X		
Órgãos de proteção ao consumidor		X	X	X

e) Desregulação

	Regulação	Ação Preventiva	Fiscalização	Proteção ao Consumidor
Autoridade Regulatória	-			
Órgãos de proteção ao consumidor		X	X	X

Fonte: Elaboração própria.

Os cinco modelos estão esquematizados no Quadro 44. No modelo de Proteção Regulada, todas as funções comuns são exercidas pela autoridade regulatória. Em alguns casos, até a função específica de Proteção ao Consumidor pode ser compartilhada com autoridade regulatória.

No modelo de Perito do Consumidor a maioria das funções são exercidas pela autoridade regulatória, menos a de fiscalização, a qual é compartilhada com os órgãos de proteção ao consumidor. É um modelo adequado para as situações nas quais a autonomia dos consumidores é pequena e o conhecimento técnico requerido é muito complexo. Nesse caso, os órgãos de defesa do consumidor investem na figura do perito que os auxiliará na consecução da fiscalização do serviço. Neste modelo, a função específica de proteção ao consumidor também pode ser compartilhada com a autoridade regulatória. É um modelo adequado, por exemplo, para a proteção ao consumidor na área de telecomunicações, que envolve pouca autonomia dos consumidores e conhecimento técnico complexo.

O terceiro modelo é o de Proteção Compartilhada. Neste modelo, as funções comuns de fiscalização e de prevenção são compartilhadas, muitas vezes através de convênios com autoridades regulatórias estaduais. É um modelo adequado para a proteção ao consumidor no setor de saneamento básico, onde, apesar da titularidade municipal, sua regulação dependerá de mecanismos de coordenação estadual e regional, envolvendo assimetria de informação entre autoridade regulatória e empresa regulada.

O quarto modelo é denominado de Suporte Técnico. Neste modelo, a maioria das funções são exercidas no nível local/estadual, com exceção da função de prevenção, a qual é compartilhada com a autoridade regulatória. O razoável nível de conhecimento técnico do setor e a necessidade de coordenação entre os segmentos implica na participação de uma autoridade regulatória centralizada, mas a facilidade de avaliação dos serviços e os baixos custos “geográficos” de organização dos consumidores permitem um tipo de exercício da atividade de proteção ao consumidor mais descentralizada.

Finalmente, o último modelo é o de Desregulação. Trata-se de um modelo no qual não há atividade regulatória, e todas as funções são conduzidas pelos órgãos de defesa do consumidor em um nível local/estadual. Considerando-se que sempre

haverá algum nível de regulação, este modelo seria apenas uma possibilidade teórica.

À luz da proposta relação inversa entre autonomia do consumidor e centralização da proteção, e considerando o grau de autonomia dos setores de telecomunicações, saneamento básico e energia elétrica disposto no Quadro 40, associa-se a relação entre regulação e proteção ao consumidor em telecomunicações a uma configuração institucional mais centralizada, tal como a “proteção regulada” ou o “perito do consumidor”. De fato, o exercício da proteção ao consumidor neste setor parece estar se concentrando no âmbito da Anatel, conforme discutido na Seção IV.

Por sua vez, nos setores de saneamento básico e de energia elétrica, tal relação tende a configurações do tipo “proteção compartilhada” e “suporte técnico”, respectivamente, dada a natureza local da prestação dos serviços, de um lado, e a maior dificuldade de avaliação da qualidade do serviço de saneamento básico, o que exigiria maior fiscalização centralizada, de outro.

Convém, por fim, ressaltar os resultados obtidos nesta pesquisa:

- as reclamações dos consumidores aumentaram significativamente no período recente;
- a taxa de crescimento foi maior nos segmentos regulados;
- a necessidade de proteção do consumidor depende de seu grau de autonomia que, por sua vez, depende da combinação da dificuldade de avaliação, poder de mercado e custos de organização;
- quanto menor o grau de autonomia do consumidor, maior a necessidade de uma proteção centralizada e conseqüentemente maior o grau de envolvimento em questões do consumidor por parte da agência regulatória setorial;

- as configurações encontradas entre os órgãos de defesa do consumidor e de regulação para os segmentos de infra estrutura selecionados (telecomunicações, energia elétrica e saneamento) estão em conformidade com a hipótese desenvolvida neste trabalho;
- não há configurações claramente determinadas entre os órgãos de regulação e de defesa da concorrência;
- a combinação entre baixas economias de escopo e baixos custos de transação sugere a operacionalidade de agências separadas para a defesa do consumidor e para a defesa da concorrência.

VI. BIBLIOGRAFIA

Abicalil, M. T.: *Investimentos em Saneamento na Transição: recuperação insuficiente, perspectivas incertas*. 1998. Endereço eletrônico: www.eclac.org.

ANATEL. Resolução n. 001, de 17 de dezembro de 1997. Aprova o regimento interno da Agência Nacional de Telecomunicações.

ANATEL. Resolução n. 030, de 29 de junho de 1998. Aprova o plano geral de metas de qualidade para o serviço telefônico fixo comutado.

ANEEL. Resolução n. 351, de 11 de novembro de 1998. Autoriza o ONS a executar as atividades de coordenação e controle da geração e transmissão de energia elétrica nos sistemas interligados.

ANEEL. Resolução n. 383, de 29 de setembro de 2000. Aprova alterações no Estatuto do Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS.

ANEEL. Resolução no. 456, de 29 de Novembro de 2000. Estabelece, de forma atualizada e consolidada as condições gerais de fornecimento de Energia Elétrica.

Araújo, R.: “Regulação a prestação de serviços de saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário”. In: Rezende, F. e Paula, T. B. de (coords.): *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização: saneamento*. Brasília : IPEA, 1999.

Arretche, M. T. S.: “Política Nacional de Saneamento: a reestruturação das companhias estaduais”. In: Rezende, F. e Paula, T. B. de (coords.): *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização: saneamento*. Brasília : IPEA, 1999.

Bielschowsky, R.: *Energia Elétrica no Brasil, 1993-97: investimentos deprimidos numa transição problemática*. 1997. Endereço eletrônico: www.eclac.org.

BRASIL. Decreto n. 2.335, de 06 de outubro de 1997. Aprova a estrutura regimental da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.

BRASIL. Decreto n. 2.338, de 07 de outubro de 1997. Aprova o regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações e dá outras providências.

BRASIL. Decreto n. 2.534, de 02 de abril de 1998. Aprova o Plano Geral de Outorgas – PGO.

BRASIL. Decreto n. 2.592, de 15 de maio de 1998. Aprova o plano geral de metas para a universalização do serviço de fixo comutado prestado no regime público.

BRASIL. Decreto n. 2.655, de 02 de julho de 1998. Regulamenta o Mercado Atacadista de Energia Elétrica, define as regras de organização do Operador

Nacional do Sistema Elétrico, de que trata a Lei no. 9.648, de 27 de maio de 1998, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto no. 2.181, de 20 de março de 1997. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei n. 8.078 de 11 de setembro de 1990, revoga o decreto no. 861, de 9 de julho de 1993 e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 5.070, de 7 de julho de 1966. Cria o Fundo Nacional de Telecomunicações – FISTEL e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 8.631, de 04 de março de 1993. Dispõe sobre a fixação dos níveis de tarifas para o serviço público de energia elétrica, extingue o regime de remuneração garantida e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 9.074 de julho de 1995. Estabelece normas para a outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 9.295, de 19 de julho de 1996 (Lei Mínima de Telecomunicações). Dispõe sobre os serviços de telecomunicações e sua organização, sobre o órgão regulador e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 9.427 de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recurso Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 1º da CF e altera o art. 1º Lei n. 8.001, de 13 março de 1990, que modificou a Lei n. 7.990, de 28 dezembro de 1989.

BRASIL. Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações). Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional no. 8, de 1995.

BRASIL. Lei n. 9.648, de 27 de maio de 1998. Altera dispositivos das Leis n. 3.890-A, de 21 de junho de 1993, n. 8987, de 13 de fevereiro de 1995, n.9.074, de 7 de julho de 1995, n. 9427, de 26 de dezembro de 1996, autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras – ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 9.691, de 22 de julho de 1998. Altera a tabela de valores da taxa de fiscalização da instalação por estação, ...

BRASIL. Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas – ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 9.998, de 17 de agosto de 2000. Institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST.

BRASIL. Projeto de Lei n. de 4.147/01. Institui diretrizes Nacionais para o saneamento básico e dá outras providências.

Calmon, K. N., Amparo, P. P. do, Moraes, M. da P., e Fernandes, M.: “Saneamento: as transformações estruturais em curso na ação governamental – 1995/1998”. In: Rezende, F. e Paula, T. B. de (coords.): *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização: saneamento*. Brasília : IPEA, 1999.

Cotelo, F.: *Saneamento básico no Brasil: a economia política da provisão desbalanceada*. SP : PUC, 2000. (Dissertação de mestrado).

ELETROBRÁS. *Legislação básica da recuperação e modernização do setor de energia elétrica*. Maio 1993.

ELETROBRÁS. *Plano Decenal de Expansão 1999/2008*. GCPS, dez. 1999.

Engel, E.: “Beyond the basics of consumer protection”. In: Frischtak, C.: *Regulatory policies and reform: a comparative perspective*. Washington D. C. : The World Bank, [s. d.].

Fiuza, E. P. S. e Neri, M. C.: *Reflexões sobre os mecanismos de universalização do acesso disponíveis para o setor de telecomunicações no Brasil*. RJ : IPEA, 1998. (Texto para Discussão #573).

Lande, Robert H.: “A Unified Theory of Consumer Sovereignty: Antitrust and Consumer Protection Law Combined”. Draft paper, 1996.

Lopes, J. R. L.: “Quem defenderá o consumidor? Debate sobre nova agência limita-se a como defender o capital do próprio capital”. O Estado de São Paulo, 31/01/01.

MINICOM (Ministério das Comunicações). *Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal (Paste)*. 1997.

MINICOM/ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações): *Diretrizes gerais para a abertura do mercado de telecomunicações*. 2000. Endereço eletrônico: <http://www.mc.gov.br>.

MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA – BRASIL. Portaria n. 349, de 28 de novembro de 1997. Aprova o regimento Interno da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.

Oliveira, A. de, Pinto Jr., H. Q., Siqueira, M. A. O. de, Bonini, M. R. e Jorge, M. O. M.: “Setor Elétrico”. In: Rezende, F. e Paula, T. B. de (coords.): *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização: setor elétrico*. Brasília : IPEA, 1997.

Oliveira, G.: *Regulação e Defesa da Concorrência: Bases Conceituais e aplicações do sistema de competências compartilhadas*. São Paulo : NPP/EAESP-FGV, 2001. (Relatório de Pesquisa #9).

Oliveira, G.: *Avanços e desafios regulatórios do setor de telecomunicações no Brasil: uma perspectiva comparada*. 2000a. (mimeo).

Oliveira, G.: *A reforma do setor de telecomunicações brasileiro: regulação, defesa da concorrência e agenda de mudanças*. 2000b. (mimeo).

Oliveira, G.: *Aspectos da reforma do setor de telecomunicações brasileiro*. 2000c. (mimeo).

Pastoriza, F.: *Privatização na Indústria de Telecomunicações: Antecedentes e Lições para o Caso Brasileiro*. Rio de Janeiro : BNDES, 1996 (Texto Para Discussão, 43).

Pena, D. S. e Abicalil, M. T.: “Saneamento: os desafios do setor e a política nacional de saneamento”. In: Rezende, F. e Paula, T. B. de (coords.): *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização: saneamento*. Brasília : IPEA, 1999.

Pires, J. C. L.: *A reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil*. RJ : BNDES, 1998.

Pires, J. C. L.: *Desafios da reestruturação do setor elétrico brasileiro*. RJ : BNDES, 1999. (Texto para Discussão 76).

Pires, J. C. L.: *Políticas regulatórias no setor de energia elétrica: a experiência dos Estados Unidos e da União Européia*. RJ : BNDES, 1999. (Texto para Discussão 73).

Pires, J. C. L.: *Políticas Regulatórias no Setor de Telecomunicações: A Experiência Internacional e o Caso Brasileiro*. RJ : BNDES, 1997. (Textos Para Discussão 71).

Pires, José Cláudio Linhares e Piccinini, Maurício Serrão: *Aspectos Tecnológicos dos Serviços de Telecomunicações*. Rio de Janeiro : BNDES, dez. 1997 (Ensaio BNDES, #5).

Pires, José Cláudio Linhares e Piccinini, Maurício Serrão: *Mecanismos de Regulação Tarifária do Setor Elétrico: A Experiência Internacional e o Caso Brasileiro*. Rio de Janeiro : BNDES, Jul. 1998 (Texto Para Discussão 64).

Rezende, F. e Paula, T. B. de (coords.): *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização: saneamento*. Brasília : IPEA, 1999.

Rezende, F. e Paula, T. B. de (coords.): *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização: telecomunicações*. Brasília : IPEA, 1997.

Rezende, F. e Paula, T. B. de (coords.): *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização: setor elétrico*. Brasília : IPEA, 1997.

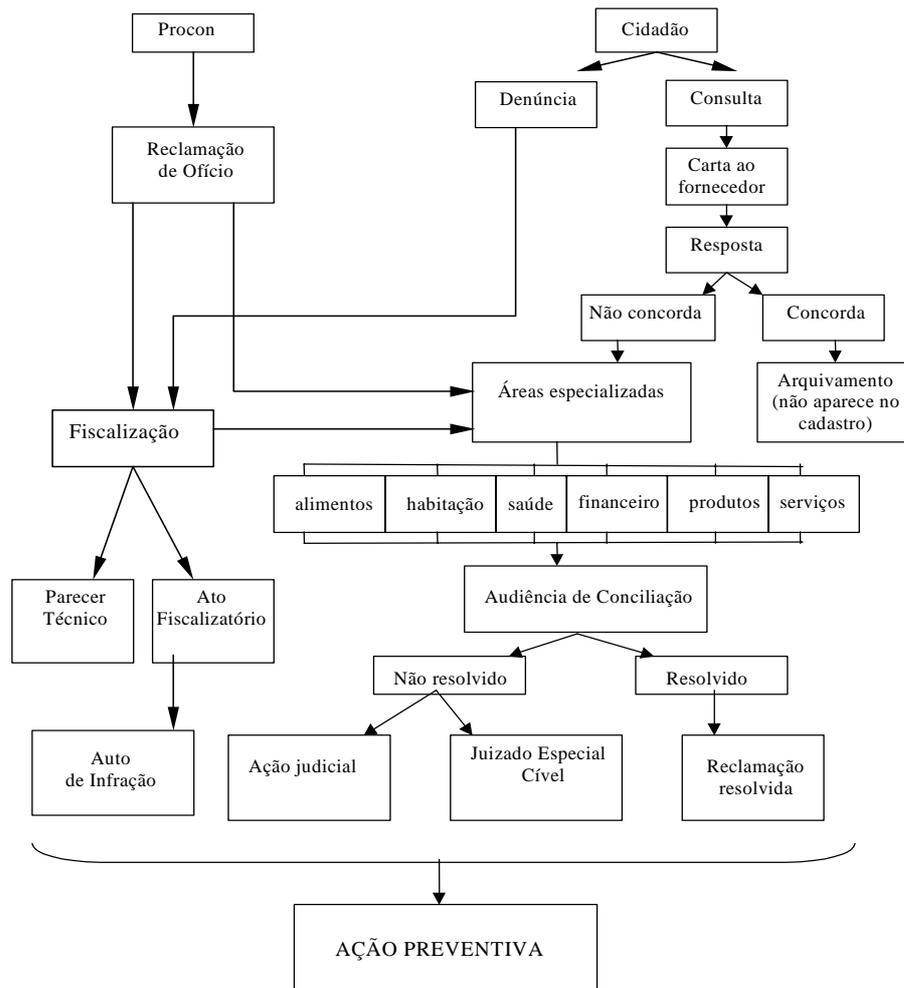
Turolla, F.: *Provisão e Operação de Infra-Estrutura no Brasil: O Caso de Saneamento Básico*. SP : EAESP/FGV, 1999. (Dissertação de Mestrado).

Wohlers, M. e Crossetti, P.: “Telecomunicações”. In: Rezende, F. e Paula, T. B. de (coords.): *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização: telecomunicações*. Brasília : IPEA, 1997.

Wohlers, Márcio: *Investimento e Privatização das Telecomunicações no Brasil: Dois Vetores da Mesma Estratégia*. São Paulo : Unicamp, Fev. 1998.

VII. ANEXOS

1. FLUXOGRAMA DO PROCON-SP³⁸



Fonte: Elaboração própria.

³⁸ A elaboração deste fluxograma contou com a colaboração da técnica de defesa do consumidor do Procon/SP Maria Isabel Vergueiro Pupo.

- Descrição do processo de encaminhamento de consultas ao Procon/SP

Qualquer cidadão pode encaminhar uma consulta ou uma denúncia ao Procon. O Procon, por sua vez entra em contato (através do Pronto Atendimento) ou envia uma carta ao fornecedor do bem ou serviço denunciado, o qual pode concordar ou não com a reclamação do consumidor. No primeiro caso, a denúncia é arquivada e não constará do cadastro de reclamações fundamentadas do Procon. Por outro lado, se o denunciado não concordar com a reclamação, o caso é encaminhado para estudos nas áreas especializadas do Procon, que são seis: alimentos, habitação, saúde, assuntos financeiro, produtos e serviços (públicos e privados). Após a realização dos estudos, as partes são convocadas a uma audiência de conciliação. Se a reclamação for resolvida nessa instância, o caso entra para o cadastro como “reclamação atendida”. Caso contrário, o caso entra para o cadastro como “reclamação não atendida”, e, dependendo da natureza e do valor da causa, o caso pode ser encaminhado diretamente para o Juizado Especial Cível, onde será julgado, ou pode ser recomendado ao denunciante que encaminhe pessoalmente uma ação judicial.

O próprio Procon, como órgão de defesa do consumidor, pode encaminhar uma reclamação de ofício. Nesse caso, a reclamação é encaminhada para o setor de fiscalização, que, com o apoio das áreas técnicas, emite um parecer ou procede a um ato fiscalizatório, podendo redundar em um auto de infração.

Finalmente, a análise do conjunto de reclamações estudadas pelo Procon estimula a ação preventiva do órgão, que consiste na formação de grupos setoriais de discussão dos padrões de oferta de bens e serviços. Um dos exemplos bem sucedidos é o do setor de turismo, o qual padronizou formulários e procedimentos adotados pelas agências de turismo, com a finalidade de prevenir problemas recorrentes na oferta de pacotes de turismo.

2. PROCON: RECLAMAÇÕES FUNDAMENTADAS EM ENERGIA ELÉTRICA, TELECOMUNICAÇÕES E SANEAMENTO BÁSICO

2.1. Saneamento básico

A. SABESP DESCRIÇÃO	NÚMERO DE RECLAMAÇÕES									
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
Má prestação de serviços		211	88	47	103	66	99	2		616
Montagem/colocação		6		3	3	3				15
Não entrega do produto ou serviço		26	9	13	41	20				109
Serviço executado sem autorização/aprovação		2	1	1						4
Dano pessoal/material decorrente do serviço		4	3	2	3	2		8	4	26
Não fornecimento documentos (N.F./orçamento, etc)		3	1			1				5
Contrato/proposta (cuprimto/entrega/rescisão, etc)					1	3				4
Produtos/serviços entregues com danos/defeitos		1								1
Falta de documentação/registro						1				1
Abandono do serviço/obra		3			1					4
Garantia (descumprimento, prazo, etc)				1						1
Orçamento não cumprido/forn./impreciso/etc.								5	4	9
Outros		12					37			49
Serviço em desacordo com norma/lei								2	2	4
Contrato - cláusula abusiva/em desacordo com a legislação								87	3	90
Não entrega do contrato								1		1
Recusa injustificada em prestar serviço								8	3	11
Serviço não concluído/fornecimento parcial								1	1	2
Vício de qualidade (mal executado, inadequado, impróprio)								30	21	51
Serviço não fornecido (entrega/instalação/não cumprimento da oferta/contrato)								31	23	54
Aumento (prestação, mensalidade, etc)		271	24	9	52	62	129			547
Devolução de valores (reserva/sinal/prestação, etc)		3			3	1				7
Contrato (não cumprimento, alteração, transf., irregularidade, rescisão, etc)								65		65
Contrato rescisão/alteração unilateral								2	1	3
Pagamento (atraso, recusa, alteração)		276	106	12	66	37	56			553
Procedimento de cobrança violenta/difamatória						1				1
Reajuste abusivo (preço, taxa, mensalidade, etc.)								288	14	302
Não devolução de caução								3		3
Dúvida sobre cobrança/valor/reajuste/contrato/orçamento								136	166	302
Cobrança indevida/abusiva								267	146	413
Cobrança abusiva mediante constrangimento, ameaça.								2		2
TOTAL	320	818	232	88	273	197	321	938	388	3.575

Fonte: Procon/SP. Elaboração própria.

2.2. Telecomunicações

A. TELESP

DESCRIÇÃO	NÚMERO DE RECLAMAÇÕES									TOTAL
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
Má prestação de serviços		89	12	7	67	62	227			464
Montagem/colocação		12			4	4	13			33
Não entrega do produto/serviço		149	14	3	73	110	1.062			1.411
Serviço executado sem autorização/aprovação		7			1		1			9
Dano pessoal/material decorrente do serviço		1				1	2	9	1	14
Não fornecimento documentos (N.F./orçamento, etc)		2				2				4
Contrato/proposta (cumprimento/entrega/rescisão, etc)		99	300	8	27	49	383			866
Produtos/serviços entregues com danos/defeitos		3			3	2	9			17
Falta de documentação/registro		1			2	1	1			5
Propaganda enganosa/oferta/venda							1			1
Abandono do serviço/obra							2			2
Garantia (descumprimento, prazo, etc)							1			1
Serviço em desacordo com norma/lei								15		15
Outros		3				1	3			7
Garantia - descumprimento prazo								7		7
Contrato - cláusula abusiva/ em desacordo com a legislação								35	1	36
Não entrega do contrato								189		189
Recusa injustificada em prestar serviço								48	4	52
Serviço não concluído/fornecimento parcial								77		77
Vício de qualidade (mal executado, inadequado, impróprio)								2.810	49	2.859
Serviço não fornecido (entrega/instalação/não cumprimento da oferta/contrato)								5.920	150	6.070
Contrato (não cumprimento, alteração, transf., irregularidade, rescisão, etc)								181		181
Contrato rescisão/alteração unilateral								30		30
Contrato/pedido/orçamento (rescisão, descumprimento, erro, etc.)								1		1
Documentos: não fornecimento (escolares, recibo, nota fiscal, etc.)								2		2
Consulta sobre serviços (pesquisa, cartilha, endereços, outros)								2		2
Cobrança indevida		65	80	29	96	151	178	272		871
Pagamento (atraso, recusa, alteração)		26	6	15	16	9	17			89
Aumento (prestação, mensalidade, etc)		1					5			6
Devolução de valores (reserva/sinal/prestação, etc)		3			3	4				10
Procedimento de cobrança violenta/difamatória							1			1
Orçamento não cumprido/forn./impreciso/etc.								2		2
Reajuste abusivo (preço, taxa, mensalidade, etc.)								30		30
Dúvida sobre cobrança/valor/reajuste/contrato/orçamento								92	255	347
Cobrança indevida/abusiva								323	228	551
Cobrança abusiva mediante constrangimento, ameaça.										0
TOTAL	198	461	412	62	292	396	1.906	10.045	688	14.262

* a Empresa Telesp passou ao controle da Telefônica da Espanha a partir de 1998.

Fonte: Procon/SP. Elaboração própria.

B. TELESP CELULAR

DESCRIÇÃO	NÚMERO DE RECLAMAÇÕES									
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
Má prestação de serviços							6			6
Contrato/proposta (cumprimento/entrega/rescisão, etc)							4			4
Publicidade enganosa							2	1		3
Desistência de compra (cancelamento da compra)								1		1
Contrato - cláusula abusiva/ em desacordo com a legislação								8		8
Não entrega do contrato								16		16
Recusa injustificada em prestar serviço								7	3	10
Serviço não concluído/fornecimento parcial								2	3	5
Vício de qualidade (mal executado, inadequado, impróprio)								44	32	76
Serviço não fornecido (entrega/instalação/não cumprimento da oferta/contrato)								18	5	23
Contrato (não cumprimento, alteração, transf., irregularidade, rescisão, etc)								9		9
Contrato rescisão/alteração unilateral									4	4
Contrato/pedido/orçamento (rescisão, descumprimento, erro, etc.)										0
Documentos: não fornecimento (escolares, recibo, nota fiscal, etc.)								1		1
Publicidade abusiva								1		1
Venda/oferta/publicidade enganosa								2		2
Cobrança indevida							6	19		25
Pagamento (atraso, recusa, alteração)							1			1
Reajuste abusivo (preço, taxa, mensalidade, etc.)								2		2
Roubo/furto									1	1
Venda/oferta/publicidade enganosa									2	2
Dúvida sobre cobrança/valor/reajuste/contrato/orçamento								13	23	36
Cobrança indevida/abusiva								23	22	45
TOTAL							19	167	95	281

Fonte: Procon/SP. Elaboração própria.

C. BCP

DESCRIÇÃO	NÚMERO DE RECLAMAÇÕES									
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
Má prestação de serviços							26			26
Não entrega do produto / serviço							3			3
Dano pessoal/material decorrente do serviço								1		1
Não fornecimento documentos (N.F./orçamento, etc)							1			1
Devolução de valores (reserva/sinal/prestação, etc)							1			1
Contrato/proposta (cumprimento/entrega/rescisão, etc)							11			11
Publicidade enganosa							1	2		3
Roubo/furto								5		5
Serviço em desacordo com norma/lei								1		1
Contrato - cláusula abusiva/ em desacordo com a legislação								3		3
Não entrega do contrato								18		18
Recusa injustificada em prestar serviço								2		2
Serviço não concluído/fornecimento parcial								4		4
Vício de qualidade (mal executado, inadequado, impróprio)								64	31	95
Serviço não fornecido (entrega/instalação/não cumprimento da oferta/contrato)								22	6	28
Contrato (não cumprimento, alteração, transf., irregularidade, rescisão, etc)								33	5	38
Contrato rescisão / alteração unilateral								4		4
Venda/oferta/publicidade enganosa								5		5
Discordância na indenização (seguros em geral)								1	3	4
Cobrança indevida							16	14		30
Aumento (prestação, mensalidade, etc)							1			1
Pagamento (atraso, recusa, alteração)							2			2
Não pagamento de indenização (seguros em geral)								64	42	106
Reajuste abusivo (preço, taxa, mensalidade, etc.)								3		3
Dúvida sobre cobrança/valor/reajuste/contrato/orçamento								47	55	102
Consumidor negativado indevidamente nos serviços de proteção ao crédito									2	2
Cobrança indevida/abusiva								72	35	107
TOTAL							62	365	179	606

Fonte: Procon/SP. Elaboração própria.

D. EMBRATEL

DESCRIÇÃO	NÚMERO DE RECLAMAÇÕES									
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
Serviço não concluído/fornecimento parcial									1	1
Vício de qualidade (mal executado, inadequado, impróprio)									5	5
Serviço não fornecido (entrega/instalação/não cumprimento da oferta/contrato)									6	6
Cobrança abusiva mediante constrangimento, ameaça									1	1
Dúvida sobre cobrança/valor/reajuste/contrato/orçamento									165	165
Cobrança indevida/abusiva									150	150
TOTAL									328	328

Fonte: Procon/SP. Elaboração própria.

E. INTELIG

DESCRIÇÃO	NÚMERO DE RECLAMAÇÕES									
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
Vício de qualidade (mal executado, inadequado, impróprio)									1	1
Dúvida sobre cobrança/valor/reajuste/contrato/orçamento									12	12
Cobrança indevida/abusiva									9	9
TOTAL									22	22

Fonte: Procon/SP. Elaboração própria.

E. VESPER

DESCRIÇÃO	NÚMERO DE RECLAMAÇÕES									
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
Serviço não fornecido (entrega/instalação/não cumprimento da oferta/contrato)									2	2
Contrato - Rescisão/alteração unilateral									1	1
Dúvida sobre cobrança/valor/reajuste/contrato/orçamento									5	5
Cobrança indevida/abusiva									3	3
TOTAL									11	11

Fonte: Procon/SP. Elaboração própria.

2.3. Energia elétrica

A. ELETROPAULO

DESCRIÇÃO	NÚMERO DE RECLAMAÇÕES									
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
Má prestação de serviços		44	11	4	16	15	14			104
Montagem/colocação		2								2
Não entrega do produto/serviço		2			1	2	7			12
Serviço executado sem autorização/aprovação		2	2	1						5
Dano pessoal/material decorrente do serviço		18	16	1	13	7	29	40	23	147
Não fornecimento documentos (N.F./orçamento, etc)		1								1
Contrato/proposta (cumprimento/entrega/rescisão, etc)						1		18		19
Garantia - descumprimento prazo								1		1
Serviço em desacordo com norma/lei								1	2	3
Contrato - cláusula abusiva/em desacordo com a legislação								17	5	22
Contrato - Rescisão unilateral									2	
Não entrega do contrato								1		1
Recusa injustificada em prestar serviço								3	1	4
Serviço não concluído/fornecimento parcial								3		3
Vício de qualidade (mal executado, inadequado, impróprio)								6	10	16
Serviço não fornecido (entrega/instalação/não cumprimento da oferta/contrato)								7	2	9
Cobrança indevida		99	68	1	20	8	34	33		263
Pagamento (atraso, recusa, alteração)		33	8	2	12	7	7			69
Aumento (prestação, mensalidade, etc)		58	4		15	8	13			98
Devolução de valores (reserva/sinal/prestação, etc)		2								2
Não devolução do caução								1		1
Reajuste abusivo (preço, taxa, mensalidade, etc.)								28	15	43
Dúvida sobre cobrança/valor/reajuste/contrato/orçamento								43	114	157
Cobrança indevida/abusiva								46	81	127
Cobrança abusiva mediante constrangimento, ameaça.								1		1
TOTAL	76	261	109	9	77	48	104	249	255	1188

Fonte: Procon/SP. Elaboração própria.

B. EMPRESA BANDEIRANTE DE ENERGIA

DESCRIÇÃO	NÚMERO DE RECLAMAÇÕES									
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
Dano material/pessoal decorrente do serviço								3		3
Vício de qualidade (mal executado, inadequado, impróprio)								1	2	3
Contrato - cláusula abusiva em desacordo com a legislação								3		3
Cobrança indevida								1		1
Reajuste abusivo (preço, taxa, mensalidade, etc.)								2	1	3
Dúvida sobre cobrança/valor/reajuste/contrato/orçamento									14	
Cobrança indevida/abusiva								6	7	13
TOTAL								16	24	26

Fonte: Procon/SP. Elaboração própria.

C. CESP

DESCRIÇÃO	NÚMERO DE RECLAMAÇÕES									
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
Cobrança indevida			5					1		6
Reajuste abusivo (preço, taxa, mensalidade, etc.)								2		2
TOTAL			5					3		8

Fonte: Procon/SP. Elaboração própria.

D. ELEKTRO

DESCRIÇÃO	NÚMERO DE RECLAMAÇÕES									
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
Dano pessoal/material decorrente do serviço									2	2
Vício de qualidade (mal executado, inadequado, impróprio)									1	1
Orçamento não cumprido/não fornec./impreciso/imcompleto/serviço não solicitado.									1	1
Cobrança indevida/abusiva									3	3
Dúvida sobre cobrança/valor/reajuste/contrato/orçamento									4	4
TOTAL	76	0	0	0	0	0	0	0	7	7

Fonte: Procon/SP. Elaboração própria.

E. CPFL

DESCRIÇÃO	NÚMERO DE RECLAMAÇÕES									
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
Dúvida sobre cobrança/valor/reajuste/contrato/orçamento									1	1
TOTAL	76	0	0	0	0	0	0	0	1	1

Fonte: Procon/SP. Elaboração própria.

3. PROCON-SP: DADOS AGREGADOS DE RECLAMAÇÕES E CONSULTAS

ÁREAS	1994				1995			1996			
	CONS.	PA/CE	RECLAM.	TOTAL	CONS.	RECLAM.	TOTAL	CONS.	CART/MIA	RECLAM.	TOTAL
ALIMENTOS	2.221	36	392	2.649	1.523	670	2.193	1.056	20	298	1.374
SAÚDE	15.094	2.959	4.035	22.088	10.462	1.205	11.667	15.480	3.813	4.081	23.374
HABITAÇÃO	110.633	4.124	831	115.588	112.788	1.749	114.537	49.268	3.172	1.575	54.015
PRODUTOS	23.650	7.988	2.868	34.506	41.571	3.189	44.760	29.745	11.022	7.086	47.853
SERVIÇOS	34.748	8.876	3.319	46.943	55.365	3.276	58.641	48.365	11.508	6.286	66.159
ASS. FINANCEIROS	18.241	3.665	1.059	22.965	23.064	772	23.836	19.047	4.144	2.099	25.290
FISCALIZAÇÃO	0	0	321	321	0	321	321	0	0	343	343
EXTRA-PROCON	24.396	0	0	24.396	34.646	0	34.646	32.451	0	0	32.451
CAD-PESQ	0	0	0	0	0	0	0	51.969	0	0	51.969
TOTAL	228.983	27.648	12.825	269.456	279.419	11.182	290.601	247.381	33.679	21.768	302.828

1997				1998				1999			2000		
CONS.	CART/MIA	RECLAM.	TOTAL	CONS.	CART/MIA	RECLAM.	TOTAL	CONS.	RECLAM.	TOTAL	CONS.	RECLAM.	TOTAL
948	78	327	1.353	1.480	106	316	1.902			692			
9.674	2.607	3.120	15.401	12.750	3.265	2.361	18.376			16.244			
21.825	2.085	1.180	25.090	19.385	2.460	1.491	23.336			13.344			
25.414	11.383	6.875	43.672	38.533	11.775	7.555	57.863			34.864			
39.254	12.003	6.883	58.140	80.153	20.893	12.620	113.666			115.299			
17.682	4.860	2.311	24.853	45.183	11.252	6.141	62.576			49.951			
0	0	228	228	0	0	329	329			0			
33.726	0	0	33.726	56.835	0	0	56.835			67.641			
35.861	0	0	35.861	33.551	0	0	33.551			0			
184.384	33.016	20.924	238.324	287.870	49.751	30.813	368.434	298.035					285.227

4. RESULTADOS DE REGRESSÕES

A forma funcional é log-linear, do tipo:

$$y = Ae^{\beta x}$$

onde y é o número de reclamações e x são os anos.

A tabela abaixo mostra o resultado das regressões:

	Serviços Estudados	Demais Serviços	Reclamações Gerais
Intersecção	6,02	9,25	10,58
d. p.	0,76	0,32	0,23
Beta	0,23	0,09	0,05
d. p.	0,14	0,05	0,04
F	2,90	3,04	2,13
R2	0,29	0,38	0,30
Número de Observações	9	7	7