

MARCO REGULATÓRIO E PRESTAÇÃO EFICAZ DE SERVIÇO PÚBLICO: PRESSUPOSTOS PARA O DESENVOLVIMENTO

*Ana Luisa Celino Coutinho**
*Julian Nogueira de Queiroz***

Resumo: A questão do desenvolvimento insere-se no contexto da discussão acerca do marco regulatório estatal na fiscalização da eficácia na prestação de serviços públicos pela iniciativa privada. A configuração de um modelo de arquétipo estatal regulador implica na superação de concepções clássicas envolvendo o regime jurídico atinente ao serviço público e às atividades econômicas em sentido estrito, visando proporcionar um marco regulatório eficiente no desempenho de um significativo desenvolvimento econômico e social.

Palavras-chave: Regulação. Desenvolvimento. Serviço público.

Abstract: The question of development is inserted in the context of the debate around the regulatory framework of the state applied to the oversight of the efficiency of public services provided by the private initiative. The configuration of a regulatory state model implies in the overcoming of classical conceptions regarding the juridical framework relevant to the public service and to economical activity, aiming to achieve an efficient regulatory framework in the performance of a significant economic and social development.

Keywords: Regulation. Development. Public service.

* Professora do Unipê. Mestra e Doutora em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora Adjunta do Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba.

** Professor do Unipê. Mestrando do Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba.

1 Introdução

Um dos principais pontos discutidos, na atualidade, dentro do campo do Direito Administrativo moderno (e que, talvez, devido à sua complexidade, reveste-se de significativa relevância), é a regulação estatal dos serviços públicos objeto de exploração econômica pelos particulares¹, com vistas à promoção do desenvolvimento nacional (tanto na esfera econômica, como no âmbito social).

Com efeito, observa-se que a idéia de desenvolvimento possui uma inexorável conexão com o marco regulatório relacionado ao desempenho eficaz dos chamados serviços públicos ditos essenciais, tais como saneamento básico e telecomunicações, cuja eficácia vem sendo conquistada através de imersão da prestação destas atividades no campo pertencente às regras do mercado, ou seja, através da sua exploração, pela iniciativa privada, mediante a concorrência pela competição².

Em outras palavras, a contínua transferência da prestação desses serviços para os particulares, que vem sendo realizada entre nós desde a década de noventa do século passado, tem possibilitado a competição dentro deste setor, e, como conseqüência, o incremento do desenvolvimento.

Contudo, se a concorrência na prestação de serviços públicos tende, por um lado, a gerar desenvolvimento, peca, por outro, por lançar nas mãos dos particulares a possibilidade de explorar economicamente setores outrora prestados com exclusividade pelo Estado, exatamente por consistirem peças substancialmente atreladas ao interesse social, cujos escopos, via de regra, nem sempre convergem com os anseios do mercado.

¹ Lembra Odete Medauar que a expressão “regulação” encontrava-se, até pouco tempo, ausente do vocabulário do Direito Administrativo, consistindo, contudo, nos dias de hoje, em um termo que, além do uso freqüente, suscita estudos e discussões. MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**, 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 253.

² ARAGÃO, Alexandre Santos de. Serviços Públicos e Concorrência. In: **Revista de Direito Administrativo**, n. 233, Rio de Janeiro, jul./set. 2003, p. 317.

E é justamente neste ponto que se exige a presença do Estado regulador, disciplinando as regras atinentes à contraposição dos interesses da sociedade com os do mercado, a fim de resultar em uma política de prestação de serviços públicos capaz de fomentar o desenvolvimento.

Entretanto, a submissão dos serviços públicos, junto com seu respectivo regime jurídico, no campo do direito econômico concorrencial exige do estudioso do direito a reavaliação e readaptação de algumas concepções jurídicas, especialmente aquelas atreladas à dogmática clássica do direito administrativo, vinculado à tradicional escola francesa de serviço público. Igualmente, a antiga dicotomia existente entre serviços públicos e atividades econômicas, em sentido estrito, deve ser revista no intuito de permitir a subsunção dos primeiros ao campo de incidência dos segundos.

Nesse sentido, o presente trabalho tece algumas linhas a respeito desta relação entre serviço público e atividade econômica, com foco na regulação estatal como instrumento para o desenvolvimento, partindo da essencial evolução pela qual passou o denominado Estado regulador.

2 Desenvolvimento: algumas considerações

O tema do desenvolvimento econômico entrou definitivamente para a pauta de discussões da academia a partir da segunda guerra mundial, motivado também pelos efeitos devastadores do conflito, tanto no campo econômico, quanto no campo social.

A análise conceitual do desenvolvimento não enseja apenas uma pesquisa acerca do que vários autores dizem/disseram sobre o assunto, mas também a percepção de que o que se entendia por desenvolvimento foi se modificando ao longo do tempo.

Um das primeiras medidas do desenvolvimento eleitas pelos economistas foi o Produto Interno Bruto (PIB) que, conforme dispõe Fábio Nusdeo, pode ser definido como: “um processo no qual, permanentemente, a quantidade de bens e serviços de que pode se

utilizar uma dada comunidade cresce ao longo do tempo em proporção superior ao seu incremento demográfico.”³ Posteriormente, os economistas chegaram à conclusão de que o PIB e seus derivados não eram suficientes para se obter uma medida correta e reveladora acerca do estágio de desenvolvimento, pois não revelavam a real evolução pela qual passa a população de determinado país (haja vista o caso brasileiro).

Um dos grandes *insights* dos estudiosos do desenvolvimento foi percebê-lo como processo, percurso, passagem de um estágio para outro – assim como não reduzi-lo a perspectiva unicamente econômica. Tanto que, a partir de então, passou-se a diferenciar crescimento de desenvolvimento. Neste último, o crescimento do PIB ocorre simultaneamente com significativas alterações em toda a estrutura do país, trazendo modificações de ordem não apenas econômica, como também cultural, psicológica e social.⁴ Corroborando esse entendimento, Fabiano Del Masso⁵ entende que o desenvolvimento proporciona uma mudança estrutural na economia através de alterações da forma de produção ou ainda na satisfação das necessidades humanas. Já o crescimento implica apenas em uma melhora quantitativa identificada em alguns índices preestabelecidos.

Calixto Salomão⁶ identifica o desenvolvimento com o processo de conhecimento social que leva à maior inclusão social possível, caracterizando-se como o que se poderia chamar de democracia econômica.

Amartya Sen está entre os autores que melhor trataram o desenvolvimento de forma sistêmica e plural. Ele lançou um olhar inovador sobre o desenvolvimento, enfocando-o sob o aspecto das

³ NUSDEO, Fábio. Desenvolvimento econômico – Um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002, p.15.

⁴ Id. *ibid.*, p. 15.

⁵ DEL MASSO, Fabiano. **Direito Econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p.105.

⁶ SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e desenvolvimento. In: _____. **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 32.

liberdades humanas e contrapondo-se a outras visões que o identificam com aspectos meramente econômicos, tais como PIB, aumento de renda pessoal, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. O referido autor conceitua o desenvolvimento como sendo “um processo de expansão das liberdades substantivas interligadas.”⁷ Ao explicitar melhor o seu próprio conceito, afirma:

As liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais. Além de reconhecer, fundamentalmente, a importância avaliatória da liberdade, precisamos entender a notável relação empírica que vincula, umas às outras, liberdades diferentes. Liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e eleições livres) ajudam a promover a segurança econômica. Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar abundância individual, além de recursos públicos para serviços sociais.⁸

3 A concepção de um Estado regulador

Desde a constitucionalização dos preceitos relacionados à ordem econômica, com a Constituição de 1934, viu-se, no Brasil, um cenário de mudanças estruturais deveras significativo no modelo político-econômico até então existente. Com efeito, saímos de uma política econômica pautada pelo sistema econômico liberal (sistema este que,

⁷ SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Campanha das Letras, 2000, p. 23.

⁸ Id., *ibid.*, p. 25.

por influência das revoluções européias dos séculos XVIII e XIX, ganhou forte respaldo na nossa Constituição republicana de 1891) e, seguindo uma tendência mundial guiada pelo keynesianismo, adentramos em um novo modelo estatal consubstanciado no intervencionismo⁹.

Nesse contexto, assistimos ao crescimento do tamanho do Estado, impulsionado pelo insucesso do *laissez faire* e pelo aumento da onda do *Welfare State*, com a tomada, pelo Poder Público, de uma série de atividades desempenhadas outrora pela iniciativa privada, sob o pretexto de que tais atividades estariam, na verdade, imiscuídas entre aquelas que subsumiriam os interesses sociais, e que, em razão disto, seriam impassíveis de serem executados pelos particulares, sob as mesmas regras do mercado.

O Estado passa, então, a ser o responsável quase que exclusivo pela prestação dos serviços públicos, considerados estes como as atividades relacionadas aos interesses essenciais da sociedade, tais como energia elétrica, água, telecomunicações etc. Surge, nesta época, a instituição de várias empresas estatais, cuja finalidade precípua consistia no desempenho destas atividades (a exemplo do sistema ELETROBRAS e TELEBRAS)¹⁰.

Em face a tais movimentos, a principal conseqüência foi o desenvolvimento desenfreado da máquina estatal, que repercutiu em uma série de crises financeiras cíclicas (especialmente nos países latino-americanos) e em uma desmesurada burocratização na prestação de serviços públicos¹¹, levando os Estados à adoção de um novo modelo econômico.

⁹ COELHO, André Felipe Canuto. A necessária interação entre o Direito e a economia diante da regulação do Estado na ordem econômica. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, a. 3, n. 11, jan./mar. 2003, p. 191.

¹⁰ TURCZYN, Sidnei. O direito da concorrência e os serviços privatizados. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 205-206.

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 30.

Nasce então, no início dos anos 80 do século XX, uma onda de desestatização¹², cuja característica essencial consiste na transferência da prestação dos serviços públicos para a iniciativa privada, a fim de que os mesmos fossem, agora, desempenhados segundo as normas competitivas do mercado.

Essa transferência, contudo, não se deu de maneira absoluta, uma vez que os serviços públicos, objeto de delegação, detinham um conteúdo social essencialmente significativo, devendo, pois, seu prestador (mesmo que particular) obedecer a uma série de preceitos normativos que, de certa forma, derogavam as regras comuns do direito privado, sempre em prol de observar um interesse público maior¹³.

Ao Poder Público cabia, agora, não mais prestar diretamente o serviço, mas apenas fiscalizar a observância dos aludidos preceitos pelos particulares. Tal fiscalização seria perpetrada através de agências reguladoras independentes, instaladas sob o arquétipo do Estado regulador, com a finalidade de acompanhar os setores que progressivamente iam sendo delegados para a iniciativa privada¹⁴. Assim, o Estado, ao delegar a execução dos serviços públicos de sua titularidade para os particulares, passava a exigir, através de tais agências, a disciplina necessária à consecução dos anseios sociais, instrumentalizados em uma série de princípios e regras de observância obrigatória.

Essa reestruturação estatal fez com que a doutrina adotasse uma nova concepção acerca do conceito de serviço público, enquadrando-o como espécie de atividade econômica em sentido amplo. Assim, de acordo com esta classificação, pioneiramente tratada

¹² MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 249.

¹³ Observa-se, nesse contexto, a necessidade de o particular observar, por exemplo, o princípio da continuidade na prestação do serviço público.

¹⁴ MENEZES, Roberta Fragoso de Medeiros. As agências reguladoras no direito brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 227, jan./mar. 2002, p. 52.

por Eros Roberto Grau¹⁵, as atividades econômicas em sentido amplo dividir-se-iam em (a) atividades econômicas em sentido estrito, sendo tais aquelas exercidas livremente pela iniciativa privada, conforme estabelecido no art. 170, parágrafo único, da Constituição, e (b) serviços públicos, sendo considerados como tais aquelas atividades cuja relevância social fez com que o legislador constituinte adotasse, em regra, uma forma diferenciada de sua prestação pelos particulares, qual seja, mediante concessão ou permissão, conforme disciplinado no art. 175 da Lei Maior.

É neste contexto que se vislumbram as maiores discussões envolvendo as concepções de serviço público e atividades econômicas, especialmente no que tange aos regimes jurídicos de cada qual, sendo tais aspectos, ao lado da idéia de interligação da regulação econômica com o desenvolvimento nacional, analisadas oportunamente.

4 A noção de serviço público

Inicialmente, é mister ressaltar que a noção de serviço público trazida à baila no contexto atual em muito se distancia da concepção clássica sobre a qual se arquitetou a origem do instituto, com base no direito francês. Nesta visão clássica, o serviço público ganhou diferentes roupagens, cada qual representada por diferentes correntes doutrinárias que, nada obstante a importância e intelectualidade de seus idealizadores, por possuírem valor meramente histórico, serão estudadas de maneira panorâmica.

Leon Duguit implantou um viés social na concepção de serviço público. Para ele, o fundamento do Estado limitava-se exatamente à idéia de consecução de serviços públicos, cujo conteúdo e alcance não poderiam ser previamente definidos pela lei, mas sim através da observância dos fenômenos sociais¹⁶. Dito de outra forma,

¹⁵ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 93.

¹⁶ DUGUIT, Léon. **Traité de Droit Constitutionnel**. 2. ed. Paris: La Memoire du Droit. 1923, p. 70.

para o autor francês, a percepção de uma dada atividade como serviço público implicaria em um processo de observação das modificações sociais, a fim de se constatar, em cada caso específico, qual serviço poderia (ou não) ser considerado socialmente relevante, a fim de se subsumir no conceito de serviço público¹⁷. Contudo, a falta de clareza e precisão no conceito de serviço público rendeu a Duguit sérias críticas, culminando na rejeição de sua doutrina¹⁸.

Dentre os opositores, destacou-se o trabalho de Gaston Jèze, que, substituindo a concepção sociológica de serviço público inaugurada por Duguit, trouxe uma concepção eminentemente jurídica do aludido instituto. Para Jèze¹⁹, serviço público seria aquela atividade que fosse desenvolvida pelo Estado (critério subjetivo), voltada para o atendimento de um interesse social relevante (critério finalístico), através de um regime jurídico diferenciado (critério objetivo).

O critério objetivo, ou o regime jurídico administrativo, seria o ponto crucial que diferenciava um serviço público de outra atividade qualquer, vez que nele estavam incluídos determinados postulados de ordem pública não observáveis nas atividades submetidas à égide do direito comum. Aludidos postulados, dentro os quais se destacam os princípios da continuidade, da mutabilidade e da impessoalidade (as conhecidas “leis de Rolland”), por corresponderem a um relevante interesse social, tinham o poder de derrogar as regras atinentes ao direito privado.

Essa concepção jurídica de serviço público influenciou significativamente a doutrina relacionada ao tema, ganhando destaque, entre nós, os estudos de Celso Antonio Bandeira de Mello²⁰. Segundo o autor, serviço público seria exatamente aquela atividade que se

¹⁷ ID. **Les Transformations du Droit Public**. Paris: La Memoire du Droit, 1999, p. 47.

¹⁸ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 34-35.

¹⁹ JÈZE, Gaston. **Principios Generales del Derecho Administrativo**. T. 2, Buenos Aires: Depalma, 1949, p. 04.

²⁰ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Natureza e regime jurídico das autarquias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968, p. 170.

consubstanciava através de um regime jurídico especial, exorbitante do direito privado, instituído pelo Estado com o objetivo de consagrar determinados fins.

A nossa legislação infraconstitucional acolheu, de certo modo, alguns aspectos desta concepção, adotando os postulados de Louis Rolland e, ao lado destes, acrescentando outros princípios exorbitantes do direito privado, conforme se evidencia no conceito de serviço público adequado disposto no art. 6º, §1º da Lei n. 8.987/95: “Considera-se adequado o serviço público que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.

Todavia, a mudança na estrutura política do Estado, como visto acima, e a conseqüente transposição das leis competitivas do mercado (logo, regras do direito privado) para dentro do campo dos serviços públicos fizeram com que vivêssemos, atualmente, em um ambiente de “crise” na noção jurídica de serviço público²¹, ao menos em comparação ao seu aspecto original.

Afinal, se o serviço público traz em si um regime jurídico próprio e diferenciado em relação às atividades econômicas em geral (composto, inclusive, por normas que derrogam as regras atinentes ao direito privado), como pretender lançar sobre tais serviços, para fins de se implementar o desenvolvimento, os mesmos princípios concorrenciais norteadores do mercado?

A resposta a esta questão aparentemente paradoxal passa pela análise da dicotomia existente entre os serviços públicos e as atividades econômicas, tema a ser abordado a seguir.

5 Serviço público e atividade econômica

A doutrina usualmente aponta como ponto de discrepância entre os serviços públicos e as atividades econômicas em sentido estrito a incompatibilidade entre os regimes jurídicos existentes para cada um

²¹ MORAND-DEVILLER, Jacqueline. Poder Público, serviço público: crise e conciliação. **Revista de Direito do Estado**, n. 4, out./dez. 2006, p. 395.

deles. Com efeito, se, por um lado, uma determinada atividade for enquadrada como serviço público, produz o dever de o Estado desempenhá-la diretamente, sob um regime jurídico administrativo, ou mediante delegação à iniciativa privada, sempre por meio de outorga estatal (concessão ou permissão), ao passo que, se referida atividade for subsumida no regime das atividades econômicas, submete-se às normas típicas do direito privado, marcadas pela livre iniciativa e pela consensualidade²².

Todavia, esta idéia, já algum tempo, não encontra respaldo nem mesmo na própria Constituição de 1988, que, muito embora não tenha definido o conceito de serviço público, estabeleceu, como dito, os instrumentos de outorga de sua prestação (quais sejam, concessão ou permissão), conforme preceitua o art. 175:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de **concessão** ou **permissão**, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. (Grifos nossos).

Por outro lado, estabeleceu a Lei Maior que o desempenho de atividades econômicas *stricto sensu* seria livre à iniciativa privada, somente exigindo-se, excepcionalmente, em alguns casos previstos em lei, autorização do Poder Público:

Art. 170. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

²² COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. Análise crítica da dicotomia serviços públicos x atividades econômicas no Direito brasileiro. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, a.3, n.11, jan/mar.2003, p. 198.

Desse modo, sempre que se fala em concessão ou permissão, há associação à noção de serviço público, ao passo que quando se fala em autorização, pensa-se na idéia de atividade econômica *stricto sensu*. Embora, à primeira vista, estes regimes demonstrem-se inconciliáveis, a própria Constituição estabelece hipóteses nas quais alguns serviços públicos, mesmo que de inquestionável relevância social, são outorgados, ao lado da concessão e permissão, via autorização, fazendo subsumir tais serviços no regime jurídico de direito privado:

Art. 21. Compete à União:

XI – explorar, diretamente ou mediante **autorização, concessão** ou **permissão**, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII – explorar, diretamente ou mediante **autorização, concessão** ou **permissão**:

- a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;
- b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;
- c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;
- d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
- e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
- f) os portos marítimos, fluviais e lacustres; (Grifos nossos).

Essa noção, inclusive, foi compilada pela Lei Geral de Telecomunicações (Lei n. 9.472/96), que estabeleceu ser o serviço público de telecomunicação regido tanto pelo regime jurídico de direito público, como pelo regime de direito privado (art. 63).

Outro ponto que merece destaque em relação à pretensa dicotomia diz respeito às atividades econômicas desenvolvidas pelas empresas estatais. Sabe-se que as empresas públicas, pessoas jurídicas de direito privado, são regidas pelas regras atinentes ao direito comum, sendo-lhes, inclusive, vedado receber vantagens ou privilégios fiscais não-extensíveis aos demais agentes econômicos (art. 173, § 2º, CF).

Sucedem que, mesmo submergidos no regime jurídico privado, alguns preceitos de ordem pública são impostos a tais entidades, como corolários pertinentes à Administração Pública, inviabilizando a propensa liberdade de iniciativa que norteia as regras consensuais do mercado, como se vislumbra, por exemplo, na necessidade de concurso público para provimento de seus empregados.

Por outro lado, alguns princípios norteadores dos serviços públicos, dentre os quais se destaca o princípio da continuidade, são, em alguns casos, flexibilizados quando tais serviços são prestados sob a égide do mercado, a exemplo da cessação do fornecimento do serviço por inadimplemento do usuário²³.

Assim, o que se percebe é o surgimento de uma zona híbrida de interesses, dentro da qual prepondera um regime jurídico misto, flexível tanto às exigências dos preceitos de ordem pública insculpidas na acepção de serviço público, como, também, aos interesses concorrenciais que a livre iniciativa proporciona, abandonando-se a idéia de dicotomia entre serviços públicos e atividades econômicas.

²³ Vale registrar, contudo, que ainda não há consenso na doutrina e na jurisprudência a respeito da possibilidade de interrupção do serviço por inadimplência do usuário. Entende-se que, em se tratando de serviços essenciais, tal interrupção não pode ocorrer, por força, inclusive, do disposto no Código de Defesa do Consumidor.

6 Desenvolvimento e prestação de serviço público

Grande parte da doutrina econômica tem demonstrado que a existência de infra-estrutura básica, compreendendo saneamento básico, rodovias, aeroportos, transporte público, redes de energia, gás e telefonia, tem relação direta com o aumento de produtividade na economia, ainda que a longo prazo.²⁴

Deveras, como reporta Vitor Rhein Schirato²⁵, “não há investidor que possa ser atraído a investir em um local que não disponha de serviços de energia elétrica ou saneamento básico”, nem, tampouco, existe motivação para que empresas de grande porte se instaurem em regiões nas quais o poder regulador estatal seja pautado em políticas ineficientes ou descompromissadas com o desenvolvimento, bem como, de outra banda, se encontrem atreladas aos interesses eminentemente particulares dos agentes econômicos envolvidos na regulação,

É importante ressaltar, entretanto, que, o binômio desenvolvimento/serviço público não se resume à eficácia da prestação do serviço público, mas passa também pela sua universalização. Sobre esse assunto, observa Diogo Coutinho:

A universalidade do serviço público ainda é, todavia, uma meta social distantes em países em desenvolvimento, mormente naqueles de dimensões são continentais e populosos como o Brasil. Esses países ainda não têm redes de infra-estrutura extensas e capilarizadas o suficiente para atingir áreas distantes dos grandes centros, pouco povoadas e/ou de baixa renda.²⁶

²⁴ COUTINHO, Diogo Rosenthal. A universalização do serviço público para o desenvolvimento como uma tarefa da regulação. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 66.

²⁵ SCHIRATO, Vitor Rhein. A regulação dos serviços públicos como instrumento para o desenvolvimento. **Revista Interesse Público**. Brasília, n. 30, s/d, p. 79.

²⁶ COUTINHO, Diogo Rosenthal. A universalização do serviço público para o desenvolvimento como uma tarefa da regulação. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 75.

A efetivação do desenvolvimento necessita que se faça desaparecer as principais fontes de privação da liberdade, entre elas: a pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas, **negligência de serviços públicos** e intolerância.²⁷(Grifos nossos).

Portanto, a eficaz prestação do serviço público, como consequência de um eficiente sistema regulatório, é indispensável à consecução do desenvolvimento, considerando tanto o seu viés econômico quanto social.

7 Conclusões

Não há dúvida de que o desenvolvimento nacional, insculpido como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (conforme dispõe o art. 3º, inciso II, da Constituição Federal), mantém íntima relação com o marco regulatório que disciplina a questão relacionada à prestação de serviços públicos, uma vez que o eficaz desempenho de tais serviços gera um ambiente propício para a fomentação do desenvolvimento.

Além disso, para a garantia do desenvolvimento, vê-se a imprescindibilidade de se assegurar um sistema regulatório eficiente dentro dos nichos econômicos que exigem a existência de infra-estruturas básicas para o atendimento das demandas, evitando a carência de competição provocada pela externalidade social causada com a formação dos monopólios naturais.

Por fim, para que tais caracteres sejam implementados de maneira significativa, faz-se mister que o desenvolvimento econômico seja realizado, igualmente, em concomitância com o desenvolvimento social, que pode ser alcançado através da universalização e eficiência na prestação de determinados serviços públicos essenciais²⁸, tais como

²⁷ SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 18.

²⁸ GROTTI, Dinora Adelaide Musetti. Redefinição do papel do Estado na prestação de serviços públicos: realização e regulação diante do princípio da eficiência e da universalidade. **Revista Interesse Público**, Brasília, n. 40, s/d. p. 45.

saúde, educação, saneamento básico, etc., atendendo precipuamente aos anseios sociais que pugnam por melhores condições de vida, e, ao mesmo tempo, o conteúdo normativo preceituado no princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

Para que referido desenvolvimento social seja efetivado, torna-se imprescindível que o poder público tenha em suas mãos uma forte ferramenta instrumentalizada na regulação econômica dos respectivos serviços públicos essenciais, especialmente quando estes são desempenhados pela iniciativa privada.

Dentro desta análise, vislumbra-se que o desenvolvimento nacional, tanto no campo econômico, como no campo social, encontra-se estritamente ligado à idéia de eficaz prestação de serviços públicos, cuja consecução exige, por sua vez, um sistema regulatório estatal que torne possível o desempenho destes serviços, sem, no entanto, olvidar dos interesses sociais envolvidos nesta relação.

REFERÊNCIAS

➤
ARAGÃO, Alexandre Santos de. Serviços Públicos e Concorrência. **Revista de Direito Administrativo**. São Paulo, n. 233, p. 311-371, jul./set. 2003.

CEZNE, Andrea Nárriman. O conceito de serviço público e as transformações do Estado contemporâneo. **Revista Informação Legislativa**, Brasília, a. 42, n. 167, p. 315-337, jul./ set. 2005.

COELHO, André Felipe Canuto. A necessária interação entre o Direito e a economia diante da regulação do Estado na ordem econômica. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, a. 3, n. 11, p. 185-206, jan./mar. 2003.

COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. Análise crítica da dicotomia serviços públicos x atividades econômicas no Direito brasileiro. **Revista de Direito Público da Economia**, Brasília, n. 15, p. 197-224, jul./set. 2006.

Direito e Desenvolvimento - ano 1, nº. 1, jan/jun 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DUGUIT, Léon. **Traité de Droit Constitutionnel**. 2. ed. Paris: La Memoire du Droit, 1923.

_____. **Les Tranformations du Droit Public**. Paris: La Memoire du Droit, 1999.

GARCIA, Flávio Amaral. Os monopólios naturais e a sua regulação. In: SOUTO, Marcos Juruena Vilella; MARSHALL, Carla C. (Coords.). **Direito Empresarial Público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. Redefinição do papel do Estado na prestação de serviços públicos: realização e regulação diante do princípio da eficiência e da universalidade. **Revista Interesse Público**, Porto Alegre, n. 40, p. 37-69.

JÈZE, Gaston. **Principios Generales del Derecho Administrativo**. T. 2, Buenos Aires: Depalma, 1949.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Natureza e regime jurídico das autarquias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

Direito e Desenvolvimento - ano 1, n.º. 1, jan/jun 2010.

MENEZES, Roberta Fragoso de Medeiros. As agências reguladoras no direito brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 227, p. 47-68, jan./mar. 2002.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline. Poder Público, serviço público: crise e conciliação. Trad. Patrícia Baptista. **Revista de Direito do Estado**, n. 4, p. 387-402, out./dez. 2006.

NUSDEO, Fábio. Desenvolvimento econômico – Um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 11-24.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e desenvolvimento. In: _____. **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 29-63.

SCHIRATO, Vítor Rhein. A regulação dos serviços públicos como instrumento para o desenvolvimento. **Revista Interesse Público**, Porto Alegre, n. 30, p. 77-97.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006.