

GOVERNANÇA DE SERVIÇOS DE INFRA-ESTRUTURAS LOCAIS NOS EUA

GOVERNANCE OF LOCAL INFRASTRUCTURE SERVICES IN THE U.S.

Nuno Ferreira da Cruz

Investigador
CEG – IST, Universidade Técnica de Lisboa

Sanford V. Berg

Distinguished Service Professor/PURC Director of Water Studies
PURC, University of Florida

Rui Cunha Marques

Professor Associado
CEG – IST, Universidade Técnica de Lisboa

ABSTRACT/RESUMO

Este artigo examina a forma como os decisores públicos locais arquitectam as diferentes estruturas de governança de serviços urbanos nos EUA. Depois de uma breve revisão da teoria sobre governança local, o estudo descreve o ambiente regulatório norte-americano no que concerne aos serviços de infra-estruturas locais (*e. g.*, electricidade, gás, água, saneamento e telecomunicações). Por conseguinte, identificam-se as boas práticas de governança local, incluindo a despolitização do processo decisório (no que toca à gestão operacional) e a abordagem “projecto a projecto” no financiamento de infra-estruturas urbanas (*e. g.*, através da emissão de obrigações municipais isentas de imposto), garantindo a sustentabilidade económica dos serviços. O artigo reúne várias lições com utilidade para os gestores públicos europeus e levanta algumas questões que merecem uma investigação mais aprofundada.

Palavras-chave: entidades públicas locais; EUA; governança local; serviços de infra-estruturas.

Códigos JEL: H11; H83; L97

This paper analyses the way local decision-makers craft the different governance structures in charge of urban infrastructure services in the U.S. After a brief survey of the theory on local governance, the study describes the U.S. regulatory framework concerning these local public services (*e. g.*, electricity, natural gas, water, wastewater and telecommunications). Hence, the good practices in local governance are highlighted, including the de-politicization of the decision making process (regarding operational management) and the project-by-project and sustainable approaches to funding public infrastructure (*e. g.*, by issuing tax-exempt municipal bonds). The paper presents several lessons that might be relevant for European public managers and raises some issues that deserve further consideration.

Keywords: local governance; local infrastructure services; public ownership; USA.

JEL Codes: H11; H83; L97

INTRODUÇÃO

A importância dos serviços de infra-estruturas locais para o bem-estar social é reconhecida em todo o mundo. O conceito de serviço de interesse geral [COM(2004)

374], utilizado no âmbito da União Europeia (UE) para referir serviços essenciais sujeitos a obrigações de serviço público, também encontra a sua operacionalização nos Estados Unidos da América (EUA – Defeuilley, 1999).

Em particular, o acesso a serviços de infra-estruturas urbanas (geralmente, serviços de interesse económico geral) com qualidade aceitável é uma imposição legal (e social) em ambos os territórios (Clifton *et al.*, 2005).

Na Europa, respeitando o princípio da subsidiariedade, a progressiva transferência deste tipo de serviços para as estruturas administrativas locais tem sido amplamente documentada (Sorens, 2009). Por outro lado, nos EUA, para além dos serviços habituais (abastecimento de água, águas residuais, transporte urbano e resíduos urbanos), os municípios (cidades e vilas) são também responsáveis pela prestação de muitas outras actividades. De facto, até a mais pequena das cidades americanas pode prestar serviços aos quais a maior parte dos municípios europeus estão tradicionalmente pouco habituados (*e. g.*, electricidade, gás e telecomunicações). O grande espectro de competências necessárias para a produção destes serviços (sofisticados do ponto de vista tecnológico) e as crescentes restrições orçamentais dos municípios constituem um importante desafio para os decisores locais nos EUA e na UE: como diminuir custos respeitando as obrigações de serviço público?

Os serviços urbanos são especialmente problemáticos porque envolvem grandes investimentos em infra-estruturas especializadas e, frequentemente, os municípios debatem-se com a sustentabilidade económica dos seus sistemas (Chong, 2006). Para além disso, pressões para uma maior conservação de recursos e uma maior sustentabilidade ambiental representam problemas acrescidos para os gestores dos serviços urbanos em todo o mundo. Para que no futuro se atinjam os objectivos de sustentabilidade económica, social e ambiental serão necessárias novas abordagens institucionais e novas políticas. Hoje sabe-se que as organizações são importantes (Menard, 1996) e que as estruturas de governança “surgem por algum motivo” (Arrow, 1999). Assim, para lidar com estes problemas, é crucial que os decisores locais tomem decisões informadas no que toca aos modelos de governança apropriados para a gestão destes serviços (se se considerar que a *performance* é uma prioridade). Os decisores locais têm várias opções: (1) manter a prestação dos serviços *in-house* (prestação directa) ou delegar estes serviços numa entidade separada (prestação indirecta); (2) manter a gestão pública dos serviços, ou recorrer a privados (um problema clássico para os municípios).

O objectivo deste artigo é identificar e analisar as práticas na governança de serviços de infra-estruturas urbanas geridos (e detidos) pelos municípios nos EUA. Para tal, este estudo examina o caso das entidades públicas que têm a seu cargo a gestão dos serviços de infra-estruturas locais no estado da Florida. Em particular, interessa reconhecer como os gestores vêem os incentivos ao desempenho, os processos de monitorização, as transferências financeiras e a operação dos serviços. Todos estes tópicos representam desafios para os gestores e políticos locais em todo o mundo, como tal, esta investigação contribui também para a literatura científica sobre governança local.

Apesar de existirem vários modelos para a prestação de serviços urbanos, não existe consenso, quer entre profissionais quer entre académicos, sobre qual é o modelo óptimo para cada situação (e quais são os critérios que podem ser utilizados para avaliar esses modelos). Para além disso, cada município tem a sua forma de gerir os serviços de infra-estruturas. Contudo, é possível categorizar alguns aspectos que contribuem para um bom desempenho no que concerne à governança dos serviços. Para complementar o estudo com a perspectiva dos profissionais, diversos gestores de serviços públicos urbanos foram consultados durante todo o processo de investigação.

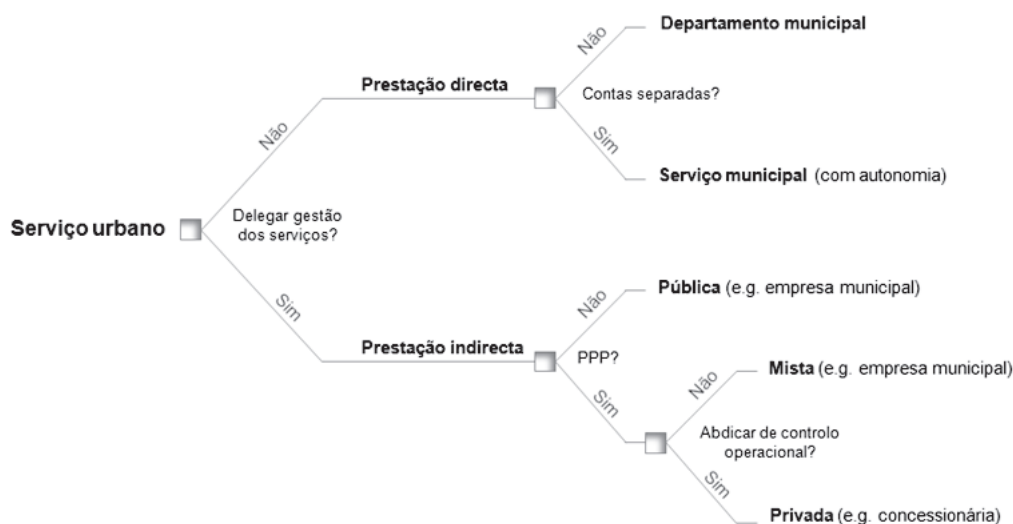
Este estudo encontra-se organizado da seguinte forma: o segundo capítulo apresenta algumas considerações teóricas referentes à organização das administrações locais. No terceiro capítulo discute-se o enquadramento da administração local norte-americana, incluindo o ambiente regulatório dos serviços públicos de infra-estruturas. O quarto capítulo reúne as lições e boas práticas identificadas, enquanto no último capítulo se apresentam as conclusões do estudo.

MODELOS DE GOVERNANÇA DE SERVIÇOS URBANOS

Os serviços de infra-estruturas urbanas podem ser prestados directamente pelos municípios (produção *in-house*), ou indirectamente através da delegação para outras estruturas (separadas). Tipicamente, os municípios têm liberdade total para escolher qualquer opção. Se, por um lado, um determinado município opta por produzir os serviços directamente, pode ainda escolher fazê-lo através de um simples departamento municipal ou criando uma estrutura com alguma autonomia financeira e administrativa (o caso dos serviços municipalizados em Portugal). Nenhum destes modelos possui personalidade jurídica, contudo os serviços municipalizados possuem contas separadas. Se, por outro lado, um município decide prestar os serviços através de uma entidade autónoma, o conjunto de opções aumenta. A Figura 1 apresenta as várias alternativas ao dispor dos municípios. Os modelos mais comuns de prestação indirecta destes serviços de interesse geral são a empresa pública (municipal) e a empresa privada (concessionária). As empresas municipais podem ser 100% detidas pelos municípios ou resultar de uma parceria público-privada (PPP) do tipo institucional em que os parceiros detêm participações no capital social da empresa (e onde, geralmente, o município mantém a posição dominante).

Usualmente, o processo de passar da prestação directa para a prestação indirecta de serviços denomina-se “empresarialização”. Passar de um modelo de gestão pública (directa ou indirecta) para gestão privada indirecta resulta na privatização dos serviços. Enquanto as vantagens e desvantagens da privatização continuam a ser alvo de debate, as evidências empíricas quanto aos efeitos da empresarialização são também ambíguas (Cruz e Marques, 2011).

FIGURA 1. MODELOS DE GOVERNANÇA DE SERVIÇOS DE INFRA-ESTRUTURAS LOCAIS: ÁRVORE DE DECISÃO



A empresariação relaciona-se com o tipo de intervencionismo dos órgãos autárquicos. Teoricamente, quanto maior for o grau de empresariação (passando dos ramos superiores para os ramos inferiores na árvore da Figura 1), menor será o envolvimento das câmaras municipais na gestão dos serviços de infra-estruturas. Estes modelos de governança deveriam ser assim estruturados, dado que a procura de um maior dinamismo e visão empresarial (procurando maior eficiência, flexibilidade e responsabilização) requer um tipo de relacionamento institucional (entre políticos e gestores) diferente (Cruz e Marques, 2009). Estes processos encontram-se normalmente associados a diversas ferramentas que emergiram do *New Public Management* (NPM), incluindo contratos baseados no desempenho (e.g., contratos por objectivos) que vinculam as entidades empresariais (e/ou os gestores) e os municípios.

É possível analisar as transacções (ou as relações) entre os municípios e os operadores incumbentes do ponto de vista contratual ou *"through the lens of contract"* (Williamson, 2010: 673). De facto, as relações institucionais entre as câmaras municipais e as estruturas que prestam serviços de infra-estruturas dependem do nível de confiança existente entre as partes. Essas relações podem ser caracterizadas por um tipo de ligação contratual transaccional ou relacional (Reeves, 2008). Contudo, os serviços de infra-estruturas são normalmente caracterizados por grande incerteza (porque são investimentos de longo prazo), elevada especificidade (as infra-estruturas têm um e um só fim) e transacções frequentes (dependência bilateral). Estas três condições podem tornar a contratação clássica (e neoclássica) obsoleta, justificando uma mudança para instrumentos regulatórios mais flexíveis, na linha da contratação relacional (Macneil, 1978).

Cada modelo de governança (departamentos, empresas, mercados, híbridos...) tem as suas próprias forças e fraquezas (Williamson, 2002). Resumidamente, os mercados são caracterizados por maiores incentivos à eficiência

enquanto as hierarquias respondem melhor em caso de ser necessário levar a cabo adaptações coordenadas (Williamson, 1975). Assim, à medida que a especificidade e incerteza aumentam, a integração vertical pode tornar-se mais atractiva (prática corrente nos serviços públicos de infra-estruturas norte-americanos). Por outro lado, muitas cidades dos EUA optam por alocar à mesma estrutura vários tipos de serviços. De facto, alguns estudos académicos encontraram economias de gama nos serviços de infra-estruturas urbanas (Piacenza e Vannoni, 2004); outros, no entanto, encontraram precisamente o oposto (Stone & Webster Consultants, 2004). Adicionalmente, combinar diferentes serviços na mesma entidade operacional coloca desafios importantes no que se refere à avaliação do desempenho dos serviços em cada sector (Torres e Morrison, 2006). Estes tópicos são extremamente complexos, uma vez que, como as economias de escala são finitas (Marques e De Witte, 2011), a dimensão das entidades também tem o seu papel. Consequentemente, fará sentido adoptar uma abordagem caso a caso, dada a complexidade dos factores como a densidade populacional, PIB, topologia, geografia e história locais.

Determinar a estrutura de governança óptima para cada caso particular está fora do âmbito deste estudo. Todavia, é possível melhorar o nosso entendimento dos factores que levam a que cada estrutura de governança funcione melhor. Outros contextos legais e institucionais podem clarificar quais são os determinantes do bom desempenho e potenciar discussões sobre as políticas públicas no espaço da UE.

Para uma melhor percepção dos fundamentos das autoridades municipais na geração de incentivos e criação de estruturas de governança que se moldem às suas necessidades, é necessário compreender as "regras do jogo" (a economia política da administração local). Na secção seguinte discute-se o enquadramento da administração local nos EUA e os aspectos de governança dos serviços de infra-estruturas urbanas, dando ênfase ao caso do estado da Florida.

ENQUADRAMENTO REGULATÓRIO E INSTITUCIONAL NORTE-AMERICANO

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Tal como Thomas e Marando referem (1981), o direito ao autogoverno é uma condição fundamental para os próprios alicerces do sistema governamental americano. De facto, apesar da constituição dos EUA não fazer referência ao governo local, na prática existem três níveis de governo: o nacional, o estadual e o local (condados e cidades). No estado da Florida, os comissários ou membros do conselho das cidades e condados são geralmente seleccionados através de eleições não partidárias (especialmente ao nível das cidades). Os candidatos concorrem para cada posição individualmente e em janelas temporais diferentes (normalmente os eleitos locais cumprem mandatos que variam entre dois e quatro anos, por vezes com limites ao número de mandatos seguidos). Assim, as equipas de decisores locais com a responsabilidade de regular as actividades dos serviços de infra-estruturas urbanas (os eleitos locais) podem sofrer consideráveis alterações ao longo dos anos. Para além disso, o tipo de governo *council-manager* (conselho-gestor) é frequentemente utilizado pelos municípios. Com este enquadramento os comissários eleitos tomam decisões políticas enquanto os funcionários públicos da cidade, administrados pelo “Gestor da Cidade” (que é um gestor contratado a prazo), têm a responsabilidade de implementar estas decisões.

Os estados incluem várias cidades e condados. Cada estado tem uma entidade reguladora dos serviços de infra-estruturas (Littlechild, 2009a). No estado da Florida esta autoridade tem o nome de Public Service Commission (PSC) e, como na maioria dos estados, os comissários (conselho de administração) são nomeados pelo governador estadual. Estas comissões têm a missão de assegurar que cada cidadão tem acesso a serviços seguros, fiáveis e a preços acessíveis enquanto se permite que as entidades gestoras tenham um retorno do investimento justo, promovendo o interesse público. Em geral, as comissões monitorizam as entidades reguladas através da certificação, regulação de tarifas e serviços, resolução de litígios, e serviços de protecção do consumidor (FPSC, 2010). Contudo, a actividade de regulação da PSC é limitada, uma vez que o poder de regulação económica se limita aos prestadores de serviços privados (empresas concessionárias). Assim, relativamente às entidades públicas, a actividade da PSC engloba unicamente a monitorização de aspectos de segurança, saúde pública e fiabilidade.

As responsabilidades do Florida Department of Environmental Protection (DEP), incluem a supervisão de todos os aspectos ambientais relacionados com a gestão de serviços de infra-estruturas locais. Desta forma, o DEP leva a cabo uma regulação “light” aos serviços de água, águas residuais e resíduos urbanos, principalmente no que toca à qualidade de serviço. Esta entidade também supervisiona os cinco Water Management Districts (WMDs) deste estado. Os WMDs são responsáveis pela gestão dos recursos hídricos e, portanto, têm o poder de emitir licenças de

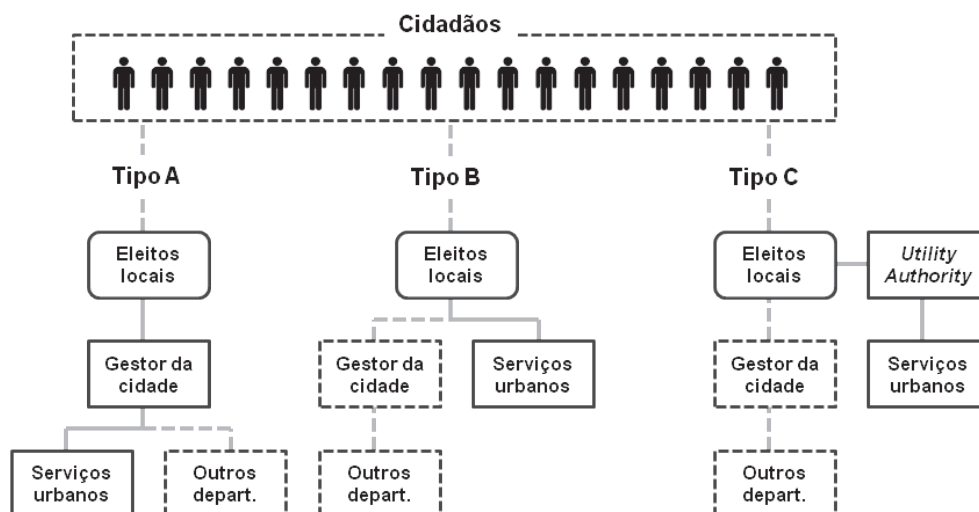
captação de água e a responsabilidade de adquirir terrenos para preservar ou restaurar os recursos hídricos. No sector da energia, para além da PSC, os principais actores são a Federal Energy Regulatory Commission (FERC), a North American Electric Reliability Corporation (NERC) e o Florida Reliability Coordination Council (FRCC) que reporta à NERC. Mais uma vez, as principais actividades destas entidades prendem-se com aspectos de qualidade de serviço. Os serviços de electricidade reúnem muitas atenções por parte de todos os *stakeholders* envolvidos, situação que tem várias ramificações para os aspectos de governança.

Numa primeira análise, parece que as cidades não querem arriscar as suas “minas de ouro” monopolistas. Neste sentido, opõem-se veementemente a qualquer tipo de regulação económica por parte de comissões não locais. Contudo, não existe nenhuma razão legal que impeça os reguladores estaduais de efectuar *benchmarking* no sector e publicitar os resultados de forma proactiva, abrangendo todas as entidades encarregues da prestação destes serviços (incluindo entidades públicas). Em Portugal, por exemplo, a ERSAR promove uma comparação deste género (ainda que limitada a apenas algumas entidades públicas).

SERVIÇOS PÚBLICOS DE INFRA-ESTRUTURAS

Nos EUA os modelos públicos de governança de serviços de infra-estruturas locais não são facilmente rotulados de acordo com o que foi exposto na Figura 1. De facto, as entidades públicas observadas no estado da Florida muitas vezes apresentam variações àqueles “modelos puros”. Identificaram-se três tipos diferentes de governança destes serviços. Nos modelos Tipo A, os serviços são prestados por um departamento municipal da responsabilidade do Gestor da Cidade. Contudo, esses departamentos têm um gestor de topo (denominado Assistente do Gestor da Cidade) e alguma autonomia bem como contas separadas (um modelo similar ao modelo puro de “serviços municipais com autonomia”). Os serviços Tipo B são entidades separadas que reportam directamente ao conselho ou comissão da cidade. Neste modelo, os comissários eleitos definem as políticas e os gestores da “entidade empresarial” implementam-nas. Normalmente, os trabalhadores destas entidades têm o mesmo estatuto dos trabalhadores da “Câmara Municipal”. Consequentemente, estas entidades têm um modelo de governança que se situa entre os modelos puros de “serviços municipais com autonomia” e “empresa municipal”. Finalmente, as entidades Tipo C são as mais parecidas com o modelo de “empresa municipal”. O gestor de topo destas empresas (CEO ou General Manager) não interage directamente com os eleitos locais, mas antes com uma comissão independente (as chamadas *Utility Authorities* ou *Utilities Commissions*) composta por especialistas ou cidadãos com vasta experiência de gestão pública (que podem ser eleitos ou nomeados pela comissão da cidade). Geralmente, o Presidente da “Câmara Municipal” lidera esta comissão mas não tem direito de voto. A figura 2 ilustra estes três esquemas de governança.

FIGURA 2. ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE INFRA-ESTRUTURAS LOCAIS NA FLORIDA



Enquanto na Europa continental, os serviços de electricidade estão agora relativamente centralizados (correspondendo a um nível estadual na América do Norte), nos EUA são os governos locais que têm essa responsabilidade. No estado da Florida, as entidades Tipo B e Tipo C prestam serviços de electricidade. Por outro lado, se os serviços de energia são contratados fora ou prestados por uma entidade especializada, os restantes (*e.g.*, água e águas residuais) são prestados por uma entidade Tipo A. Por fim, é importante referir que, usualmente, os condados apenas têm a responsabilidade de prestar serviços em áreas não incorporadas (e frequentemente contratam esses serviços às cidades).

Na Europa, os princípios do “utilizador-pagador” e do “poluidor-pagador” aplicam-se aos serviços de infra-estruturas (Hrovatin e Bailey, 2001). Contudo, é usual existirem tarifas inferiores aos custos unitários de produção (aleadamente, por razões políticas). Nos EUA, a subsidiação dos serviços por parte das cidades não é exequível (essencialmente devido à influência dos mercados de capitais), dado que os serviços de infra-estruturas locais são uma fonte de receita para as cidades.

A integração vertical é bastante comum nos serviços urbanos da Florida. No entanto, é habitual ver cidades pequenas comprar electricidade a empresas privadas, ou cidades a importar água de outras cidades. No que toca ao mercado grossista de electricidade, as entidades públicas municipais desenvolveram soluções interessantes tais como a de serem detentoras de participações sociais em “empresas privadas” que produzem electricidade. Os serviços municipais compram e vendem depois energia a estas empresas híbridas (de capitais públicos e privados), conseguindo-se economias de escala e permitindo uma gestão de risco mais eficiente. Por outro lado, a estratégia da *multi-utility* é também usual. É possível observar entidades públicas a prestar um número incrível de serviços. Para além de serviços de electricidade, gás, água,

águas residuais e telecomunicações (telefone fixo e Internet), algumas entidades também produzem água refrigerada e gerem sistemas de águas pluviais, de distribuição de água reutilizada e de iluminação exterior. Williamson (2002) defende que, porque existem custos burocráticos acrescidos quando se retira uma transacção do mercado e se a organiza internamente, a contratação credível deve ser preferida à hierarquia e a organização interna deve ser vista como último recurso. Apesar disso, como se verá na próxima secção, o enquadramento actual promove a gestão pública dos serviços.

AS “REGRAS DO JOGO”

Tarifas

Se um prestador privado de serviços de electricidade, gás, telecomunicações, água ou águas residuais pretender aumentar as suas tarifas, em primeiro lugar precisa de obter a aprovação da PSC. Depois de uma análise aprofundada (ou através de acordos negociados entre todas as partes mediados pelo grupo de defesa dos consumidores), a equidade das tarifas propostas é avaliada (permitindo um retorno do investimento justo e preços acessíveis para os consumidores). Com a conclusão do processo, a PSC determina as novas tarifas. A PSC na Florida não tem este tipo de poder regulatório sobre as entidades públicas (Pfaffenberger e Sioshansi, 2009). Do ponto de vista legal, os prestadores de serviços públicos têm completa discricionabilidade em relação ao tarifário. Consequentemente, é possível que dois cidadãos com padrões de consumo semelhantes, mas vivendo em cidades diferentes, possam ter facturas (de electricidade, gás, água...) bastante distintas. Todavia, a PSC tem jurisdição no que toca ao âmbito territorial dos serviços de electricidade e gás e à estrutura tarifária dos serviços de electricidade (evitando-se discriminações territoriais em

áreas servidas pela mesma entidade), independentemente do modelo de governança em causa.

É muito comum ter serviços detidos pelas cidades a funcionarem fora dos seus limites jurisdicionais. Tal como foi referido, o âmbito geográfico dos serviços de água e electricidade são definidos pela PSC. Em relação aos serviços de água e águas residuais, as entidades operam em áreas não incorporadas após negociação com os condados. Esta realidade jurisdicional muitas vezes cria sistemas complexos onde o âmbito territorial de determinada entidade depende do serviço em questão. Adicionalmente, como a PSC não tem controlo sobre o valor das tarifas destes serviços, muitas vezes as entidades públicas cobram preços mais elevados fora dos limites da cidade. Declaradamente, estes consumidores não têm os mesmos direitos dos que habitam dentro dos limites jurisdicionais das cidades, dado que não têm o poder da “voz” (não só não têm prestadores de serviços alternativos, como não podem votar para o “governo da cidade”). Por conseguinte, não existem repercussões políticas para a diferenciação de preços. Ocasionalmente, o governo da cidade pode convocar referendos em áreas adjacentes aos limites da cidade para determinar se os cidadãos desejam ou não fazer parte da cidade (anexações). Contudo, é pouco provável que essa opção seja facultada às áreas mais distantes dos limites da cidade (que podem conter as famílias mais pobres). Nas estruturas de governança Tipo A e Tipo B, os gestores de topo propõem as tarifas a praticar ao conselho/comissão da cidade e apresentam as justificações técnicas para os valores e estruturas considerados, procurando a sua aprovação. Nos modelos Tipo C o procedimento é similar, mas o órgão que aprova as tarifas pode não ser eleito pelos cidadãos/consumidores.

As entidades públicas municipais fazem pagamentos aos municípios, ficando isentas de impostos (Beecher, 2009). Isto é interessante para os governos municipais porque os fundos não são dispersos por diferentes níveis de governo (estados, condados, conselho escolar, etc.), como aconteceria com os impostos pagos por uma entidade privada. Em alternativa, estas entidades municipais fazem transferências directamente para o “fundo geral” do município. No estado da Florida, os serviços de infra-estruturas geridos por concessionários pagam uma taxa equivalente a 6% das receitas com as vendas, enquanto uma entidade municipal não tem este limite. Finalmente, a prestação destes serviços por uma entidade pública pode ter ainda outras vantagens (do ponto de vista dos decisores locais), tais como prestar serviços gratuitos ou a preços mais baixos para a cidade, incentivar anexações e assistir a cidade noutros projectos ou serviços (construção de vias de comunicação, aquisição de terrenos, etc.).

Investimentos

As decisões acerca da realização de investimentos (em infra-estruturas) passam por um processo em tudo similar ao que foi descrito para a aprovação de tarifas. A maior di-

ferença entre as entidades (públicas) municipais americanas e europeias tem a ver com o método de financiamento. Nos EUA, estas entidades financiam-se numa perspectiva de projecto a projecto, utilizando o mercado de obrigações. Tradicionalmente, na Europa estas entidades usam os mesmos tipos de empréstimos que os municípios (recorrendo à banca comercial). Então, para conseguirem vender títulos de dívida com baixas taxas de juro, as entidades municipais americanas precisam de manter um elevado nível de saúde financeira. Além disso, estas entidades são constantemente escrutinadas pelas três principais agências de *rating* nacionais (Allen e Dudley, 2008). Esta forma de financiamento exige *cash-flows* operacionais que assegurem a sustentabilidade económica dos investimentos de longo prazo. Serviços deficitários (situação recorrente nos serviços de infra-estruturas locais de todo o mundo) não são aceitáveis no contexto americano. Os acordos financeiros estabelecidos detalham os compromissos que as entidades gestoras têm em relação aos compradores das obrigações (normalmente instituições de capital intensivo, como fundos de pensões ou seguradoras). Estes compromissos forçam as entidades municipais a aumentar as tarifas no caso de certos indicadores financeiros não serem respeitados (uma autêntica regulação por contrato). Aumentar as tarifas não seria tão simples para entidades privadas, dado que estas são obrigadas a justificar todos os custos operacionais. Por exemplo, um custo que a PSC considere ser desnecessário ou decorrente de gestão ineficiente não é autorizado a fazer parte do cálculo das tarifas.

Note-se que o sistema favorece a gestão pública (directa ou indirecta), dado que os custos de capital são mais baixos para entidades municipais (as mais-valias provenientes das obrigações municipais são isentas de imposto, Cebula, 2004). O governo federal não pode taxar receitas das cidades, contudo, em caso de parcerias com entidades privadas as obrigações municipais já não são isentas de imposto (o que também torna o modelo de empresa mista indesejável). Consequentemente, a política de impostos também afecta o *mix* de actividade pública e privada em serviços de infra-estruturas.

Qualidade e protecção do consumidor

Tal como foi referido, a PSC regula a qualidade dos serviços de infra-estruturas urbanas. Todavia, as entidades municipais não têm necessariamente de informar a PSC acerca das reclamações dos consumidores. Para defender os direitos dos consumidores nos EUA, foram criadas agências em todos os estados nos anos 70 e 80 (Holburn e Bergh, 2006). No estado da Florida, o Office of Public Counsel (OPC) foi criado em 1974. Entre outras actividades, o objectivo principal desta entidade é representar e defender os direitos dos consumidores quando ocorrem revisões tarifárias. Consequentemente, o escopo de actividade do OPC coincide com a jurisdição da PSC, o que obviamente isenta as entidades municipais. No entanto, em termos de qualidade de serviço, as entidades municipais

têm uma *performance* elevada na Florida (FMEA, 2010). Salienta-se também a *Sunshine Law* da Florida, que promove a transparência e acesso a documentos públicos e reuniões e que, portanto, protege o interesse público.

Os consumidores podem suportar os riscos negativos das flutuações de preços das matérias-primas; mas ajustamentos mensais indexados ao preço dos combustíveis são permitidos a entidades públicas e privadas (Littlechild, 2009b). Contudo, os clientes de entidades municipais podem estar mais expostos a outras fontes de risco, por exemplo, decisões de gestão menos conseguidas. Isto porque é pouco provável que entidades privadas consigam obter aprovação para subir tarifas baseando a sua argumentação em “decisões de gestão inadequadas”. Neste caso, o custo para os utilizadores finais não aumentaria. Para compensar este eventual inconveniente, instrumentos como os *guaranteed standards schemes* (GSS) implementados na Europa e Austrália, onde as entidades se comprometem a indemnizar os consumidores no caso de interrupções de serviço ou outras anomalias, poderiam ser implementados nos EUA (Holt, 2005).

LIÇÕES APRENDIDAS PARA OS SERVIÇOS URBANOS EUROPEUS

Apresentam-se, de seguida, as principais lições decorrentes da análise efectuada ao ambiente regulatório e institucional norte-americano no âmbito da governança de serviços de infra-estruturas urbanas (com especial relevância para o contexto europeu).

- *Os mercados de capital podem ser “reguladores” poderosos*: a regulação económica “privada” levada a cabo pelos contratos de obrigações e pelas agências de *rating* define limites ao endividamento reais (evitando-se o seu estabelecimento legal) e obriga as entidades municipais a manter níveis de saúde financeira adequados;
- *Investimentos em infra-estruturas, utilizando uma abordagem centrada no ciclo de vida*: os grandes investimentos (e a dívida associada) são geridos com uma visão projecto a projecto, salvaguardando sempre a sua sustentabilidade económica (sendo o mercado de obrigações uma forma de financiamento bastante transparente);
- *Separar a política da gestão*: o enquadramento actual é relativamente bem-sucedido no que se refere a isolar a gestão de serviços urbanos das manobras políticas e a natureza profissional e não partidária do processo de contratação (e manutenção) de pessoal previne que existam favorecimentos políticos;
- *Responsabilização dos gestores*: os políticos têm poucos incentivos para interferir na gestão dos serviços se estes forem uma fonte de receita para os municípios, mas os gestores de topo não têm as suas posições asseguradas com contratos de longo termo e podem ser substituídos se a maioria dos comissários do município (ou da *Utility Authority*) estiverem descontentes com

os resultados. Além disso, tipicamente existe apenas um gestor de topo responsável pelo desempenho, e não um conselho de administração com alocações de responsabilidade difusas;

- *Serviços rentáveis*: mais do que apenas atingir o *break-even*, as entidades municipais estão autorizadas (e até encorajadas) a obter excedentes. As transferências para o fundo geral do município permitem a subsidiação de outros serviços relevantes do ponto de vista social e o consumidor (pagador) tem uma maior noção do que o contribuinte de para onde vai o seu dinheiro;
- *Flexibilidade*: a grande flexibilidade que os serviços públicos municipais nos EUA oferecem aos decisores locais é impressionante quando comparada com alguns modelos europeus. Por exemplo, na Europa continental, as entidades detidas pelos municípios não podem geralmente prosseguir a sua actividade fora dos limites municipais. Além disso, na maior parte dos países europeus, os serviços municipais (prestação directa com ou sem autonomia) têm restrições na política de contratação e despedimento de funcionários (todos os trabalhadores são funcionários públicos);
- *Transparência*: o enquadramento único proporcionado pelas leis da Florida potencia a consciencialização, escrutínio e participação públicas, quer pela existência de audiências públicas (e.g., entre o município e os gestores) quer pelo acesso ilimitado a praticamente todos os documentos. Estes instrumentos são indispensáveis para se conseguir uma melhor governança de serviços públicos (Bingham *et al.*, 2005).

CONCLUSÕES

O “negócio” em serviços de infra-estruturas urbanas vai muito para lá da “transacção ideal” para o Direito e Economia (Williamson, 2002). Este sistema complexo inclui, numa perspectiva de longo prazo, preocupações com os consumidores/eleitores, ambiente e erário público, bem como com a universalidade, acessibilidade e sustentabilidade dos serviços. No entanto, o número de *stakeholders* e os seus objectivos diferenciados levantam sérios problemas de governança. Os incentivos para promover a estabilidade e salvaguarda de investimentos muito específicos são difíceis de conceber em serviços de infra-estruturas. Os analistas de políticas públicas devem dedicar mais atenção às forças e fraquezas dos diferentes mecanismos de governança estabelecidos pelos decisores locais em todo o mundo. Actualmente, e ao contrário do que se possa pensar, o enquadramento norte-americano parece incentivar as cidades a optarem pela produção pública de muitos serviços urbanos. De facto, tendo em conta as “regras do jogo” (relacionadas com impostos, políticas locais, rivalidades jurisdicionais, e outras restrições legais), parece razoável adoptar o esquema de propriedade pública como o modelo dominante para serviços de água e de outras infra-estruturas.

A actual estratégia de governança de serviços públicos locais nos EUA é absolutamente diferente do caso europeu (incluindo as tendências de privatização e empresarialização de serviços). Contudo, apesar das várias boas práticas identificadas (referidas na secção anterior), o paradigma norte-americano apresenta também alguns problemas. Em primeiro lugar, as agências regulatórias têm hoje um papel muito limitado. Certos abusos monopolistas, como a taxa-ção diferenciada de diferentes áreas jurisdicionais, devem ser regulados. Por outro lado, uma regulação por comparação que possibilite a criação de um ambiente competitivo virtual deveria ser implementada pela PSC e aplicada a todos os modelos de governança (públicos e privados). Em segundo lugar, a dependência excessiva por parte dos governos locais dos fundos provenientes dos serviços urbanos deve ser contida. As crescentes preocupações ambientais (bem como o aumento dos custos energéticos) obrigam a adoptar estratégias de conservação de recursos naturais. Uma contracção do consumo teria então fortes impactos na sustentabilidade económica dos municípios (e elevados custos políticos e sociais). Por fim, todos os pressupostos históricos/políticos devem ser revisitados e as estratégias de integração vertical e de *multi-utility*, bem como a disponibilidade para pagar dos consumidores, devem assentar nos adequados estudos técnicos.

AGRADECIMENTOS

O primeiro autor agradece o apoio financeiro concedido pela Fundação para a Ciência e Tecnologia durante a sua estadia como Visiting Scholar no Public Utility Research Center na Universidade da Florida. Os autores gostariam ainda de agradecer a Karen Johson, Kathy Viehe (Gainesville Regional Utilities), Robert Teegarden (Orlando Utilities Commission), Matt Brower e Mike Grenon (Ocala Utility Services) pelos seus comentários. As ideias expressas neste artigo são da exclusiva responsabilidade dos autores.

BIBLIOGRAFIA

- Allen, A.; Dudley, D. (2008), "The impact of rating agency reputation on local government bond yields", *Journal of Financial Services Research*, Vol. 33, n.º 1, pp. 57-76.
- Arrow, K. (1999), "Forward, Firms, markets and hierarchies: The transaction cost economics perspective", in G. R. Carrol & D. J. Teece (coord.), Nova Iorque, Oxford University Press, pp. vii-viii.
- Beecher, J. (2009), "Private water and economic regulation in the United States", in A. Bausch & B. Schwenker (coord.), *Handbook utility management*, Berlin, Springer, pp. 779-801.
- Bingham, L.; Nabatchi, T.; O'Leary, R. (2005), "The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government", *Public Administration Review*, Vol. 65, n.º 5, pp. 547-558.
- Cebula, R. (2004), "Income tax evasion revisited: The impact of interest rate yields on tax-free municipal bonds", *Southern Economic Journal*, Vol. 71, n.º 2, pp. 418-423.
- Chong, E. (2006), *Competitive solutions for managing local public services: An economic analysis of water supply in France*, PhD dissertation, Université De Paris XI – Paris Sud.
- Clifton, J.; Comín, F.; Díaz-Fuentes, D. (2005), "Empowering Europe's citizens? On the prospects for a charter for services of general interest", *Public Management Review*, Vol. 7, n.º 3, pp. 417-443.
- Cruz, N.; Marques, R. (2009), "Uma análise SWOT ao modelo de empresa municipal", *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, Vol. 21, pp. 61-80.
- Cruz, N.; Marques, R. (2011), "Viability of municipal companies in the provision of urban infrastructure services", *Local Government Studies*, Vol. 37, n.º 1, pp. 93-110.
- Defeuille, C. (1999), "Competition and public service obligations: Regulatory rules and industries games", *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 70, n.º 1, pp. 25-48.
- FMEA (2010), Florida electric utility rate comparisons, disponível em http://www.publicpower.com/pdf/rates/2010/2010_october_rates.pdf, data de acesso: Dezembro 2010. Florida Municipal Electric Association.
- FPSC (2010), "Annual report reflecting calendar year 2009", Florida Public Service Commission, Tallahassee, FL.
- Holburn, G.; Bergh, R. V. (2006), "Consumer capture of regulatory institutions: The creation of public utility consumer advocates in the United States", *Public Choice*, Vol. 126, n.º 1, pp. 45-73.
- Holt, L. (2005), "Utility service quality—telecommunications, electricity, water", *Utilities Policy*, Vol. 13, n.º 3, pp. 189-200.
- Hrovatin, N.; Bailey, S. (2001), "Implementing the European Commission's water pricing communication: Cross-country perspectives", *Utilities Policy*, Vol. 10, n.º 1, pp. 13-24.
- Littlechild, S. (2009a), "Stipulated settlements, the consumer advocate and utility regulation in Florida", *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 35, n.º 1, pp. 96-109.
- Littlechild, S. (2009b), "The bird in hand: Stipulated settlements in the Florida electricity sector", *Utilities Policy*, Vol. 17, n.º 3-4, pp. 276-287.
- Macneil, I. (1978), "Contracts: Adjustment of long-term economic relations under classical, neoclassical, and relational contract law", *Northwestern University Law Review*, Vol. 72, n.º 6, pp. 854-905.
- Marques, R.; De Witte, K. (2010), "Is big better? On scale and scope economies in the Portuguese water sector", *Economic Modelling*, Vol. 28, n.º 3, pp. 1009-1016.
- Menard, C. (1996), "Why organizations matter: A journey away from the fairy tale", *Atlantic Economic Journal*, Vol. 24, n.º 4, pp. 281-300.
- Pfaffenberger, W.; Sioshansi, F. (2009), "A comparison of market structure and regulation between US and European utility markets", in A. Bausch & B. Schwenker

- (coord.), *Handbook Utility Management*, Berlin, Springer, pp. 629-63.
- Piacenza, M.; Vannoni, D. (2004), "Choosing among alternative cost function specifications: An application to Italian multi-utilities", *Economic Letters*, Vol. 82, n.º 3, pp. 415-422.
- Reeves, E. (2008), "The practice of contracting in public private partnerships: Transaction costs and relational contracting in the Irish schools sector", *Public Administration*, Vol. 86, n.º 3, pp. 969-986.
- Sorens, J. (2009), "The partisan logic of decentralization in Europe", *Regional and Federal Studies*, Vol. 19, n.º 2, pp. 255-272.
- Stone & Webster Consultants (2004), Investigation into evidence for economies of scale in the water and sewerage industry in England and Wales, Final Report, Londres, Stone and Webster Consultants para a OFWAT.
- Thomas, R. D.; Marando, V. L. (1981), "Local governmental reform and territorial democracy: The case of Florida", *Publius*, Vol. 11, n.º 1, pp. 49-63.
- Torres, M.; Morrison, P. (2006), "Driving forces for consolidation or fragmentation of the US water utility industry: A cost function approach with endogenous output", *Journal of Urban Economics*, Vol. 59, n.º 1, pp. 104-120.
- Williamson, O. E. (1975), *Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications*, Free Press, Nova Iorque.
- Williamson, O. E. (2002), "The theory of the firm as governance structure: From choice to contract", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, n.º 3, pp. 171-195.
- Williamson, O. E. (2010), "Transaction cost economics: The natural progression", *American Economic Review*, Vol. 100, n.º 3, pp. 673-690.