

Texto Técnico
Escola Politécnica da USP
Departamento de Engenharia de Construção Civil

TT/PCC/10

Serviços Públicos Urbanos

Alex Abiko

São Paulo – 2011

Texto Técnico
Escola Politécnica da USP
Departamento de Engenharia de Construção Civil

Diretor: Prof. Dr. José Roberto Cardoso
Vice-Diretor: Prof. Dr. José Roberto Piqueira

Chefe do Departamento: Prof. Dr. Alex Abiko
Suplente do Chefe do Departamento: Prof. Dr. Francisco Ferreira Cardoso

Conselho Editorial
Prof. Dr. Alex Abiko
Prof. Dr. João da Rocha Lima Jr.
Prof. Dr. Francisco Ferreira Cardoso
Prof. Dr. Orestes Marraccini Gonçalves
Prof. Dr. Vanderley Moacyr John
Prof. Dr. Cheng Liang Yee

Coordenador Técnico
Profa. Dra. Silvia Selmo

O Texto Técnico é uma publicação da Escola Politécnica da USP/Departamento de Engenharia de Construção Civil, destinada a alunos dos cursos de graduação.

Serviços Públicos Urbanos

Sumário

1. Serviços públicos	3
2. Serviços públicos de interesse urbano	4
3. Requisitos dos serviços públicos	6
4. Remuneração dos serviços públicos	6
5. Formas de prestação dos serviços públicos	8
5.1. Órgãos da Administração Direta	9
5.2. Administração Indireta - Entidades de Direito Público.....	10
5.3. Administração Indireta - Entidades Paraestatais	10
5.4. Entidades Privadas	11
5.5. ONGs e OSCIPs	11
6. Envolvimento do Setor Privado.....	12
7. Principais serviços urbanos	14
7.1. Arruamento, alinhamento e nivelamento	14
7.2. Água e esgoto sanitário	15
7.3. Coleta de lixo e limpeza de vias e de logradouros públicos.....	15
7.4. Drenagem de águas pluviais.....	16
7.5. Pavimentação	17
7.6. Trânsito e tráfego.....	17
7.7. Transporte coletivo.....	18
7.8. Iluminação pública	19
7.9. Energia elétrica.....	19
7.10. Serviços telefônicos.....	19
7.11. Distribuição de gás	19
7.12. Educação e ensino	20
7.13. Saúde e higiene.....	20
7.14. Assistência social	21
7.15. Mercados, feiras e matadouros	21
7.16. Serviço funerário	22
7.17. Segurança pública.....	22
7.18. Esporte, lazer, cultura e recreação.....	23
7.19. Defesa civil.....	23
8. Participação comunitária, defesa do consumidor e melhoria do serviços	24
9. Gestão urbana e serviços públicos urbanos	26
10. Referências bibliográficas	27

Outubro 2011

(Versão atualizada de Março de 1995)

1. Serviços públicos

A noção do que é serviço público varia conforme as características da sociedade, da sua organização política e do seu grau de desenvolvimento. O conceito de serviço público está relacionado aos conceitos de serviço, assim como aos conceitos de público. De forma genérica, entende-se que o serviço público deva atender às necessidades coletivas. E estas necessidades coletivas variam consideravelmente entre os diversos países, entre as diversas realidades sociais, entre os vários períodos históricos.

Cretella Júnior (1977), define serviço público como a atividade que a pessoa jurídica pública exerce, direta ou indiretamente (delegação), para a satisfação das necessidades coletivas, mediante procedimentos peculiares ao direito público.

Conforme Bandeira de Mello (2004), serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade fruível preponderantemente pelos administrados, prestada pela Administração Pública ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de direito público instituído em favor de interesses definidos como próprios pelo ordenamento jurídico.

Já Lopes Meirelles (2008) e Gasparini (2010) diferenciam serviço público de serviço de utilidade pública. Serviços públicos propriamente ditos são os que a Administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer que sua utilização é uma necessidade coletiva e perene. São exemplos deste tipo de serviço os de defesa nacional, polícia, justiça, preservação da saúde pública e outros privativos do Poder Público.

Por outro lado, serviços de utilidade pública são os que o Poder Público, reconhecendo sua utilidade para os indivíduos componentes da sociedade, presta diretamente ou por delegação a quem deles quiser utilizar-se, mediante remuneração. São exemplos desta modalidade os serviços de transporte coletivo, fornecimento de energia elétrica, distribuição de água, coleta de lixo, gás, telefone e vários outros.

Os serviços públicos têm fundamental importância na produção e reprodução do capital, assim como na reprodução da força de trabalho; isto significa que uma boa qualidade de serviços públicos é fundamental para o desenvolvimento social e econômico de uma sociedade. Pode-se citar como exemplo os serviços de educação pública, que são a base de qualquer desenvolvimento econômico e social. A crise por que passa este ensino no Brasil, principalmente o básico, pode ser considerada como uma das principais causas do estágio atual de desenvolvimento do país.

Pode-se considerar o serviço público como um instrumento para o desenvolvimento econômico, para a melhoria da qualidade de vida e para a proteção e a melhoria das condições de saúde e de higiene da população.

Em uma sociedade com tantas carências como a dos países em desenvolvimento, a correta prestação de serviços públicos faz parte da política compensatória e de redistribuição de renda. Isto significa que uma parcela da população com renda insuficiente para arcar com

suas necessidades pode ter condições de se desenvolver através dos benefícios trazidos pelos serviços públicos. Neste caso, insere-se com especial prioridade os serviços públicos de saúde.

Para esclarecer melhor o conceito de serviço público urbano é importante diferenciá-lo de infraestrutura urbana e equipamentos urbanos. A infraestrutura urbana compreende a rede física propriamente dita; no caso, por exemplo, de abastecimento de água, a rede de tubulações representa a infraestrutura urbana. Já o serviço de gestão do abastecimento de água, a operação, a tarifação e a manutenção da rede representam o serviço público de abastecimento de água.

No caso dos equipamentos urbanos também se pode fazer a mesma distinção, isto é, os equipamentos são os edifícios, as instalações pontuais; no caso da educação, o edifício da escola representa o equipamento urbano. A gestão do sistema educacional e o gerenciamento das atividades escolares representam o serviço público de educação. São equipamentos urbanos os hospitais, as escolas, os postos policiais, os centros comunitários etc.

No interesse coletivo, a instituição, a regulamentação, a execução e o controle dos serviços públicos cabem sempre ao Poder Público, qualquer que seja a espécie ou modalidade de oferecimento aos usuários. O fato de alguns serviços serem delegados a terceiros, eventualmente à iniciativa privada, obriga a que a Administração Pública tenha uma papel de regulação sobre todas as atividades a ela subordinadas. Esta regulação é tanta, que entende-se como ponto pacífico na doutrina e na jurisprudência que um contrato de prestação de serviços pode ser modificado unilateralmente, pelo Poder Público, em defesa do interesse coletivo. A possibilidade de substituição das instituições públicas, por entidades privadas na prestação de serviços públicos será discutida mais adiante.

2. Serviços públicos de interesse urbano

Os serviços públicos de interesse urbano podem ser prestados pelas entidades estatais, União, Estados-federados, Distrito Federal e Municípios, a partir da definição de competências estabelecidas pela Constituição Federal, CF. Nesta atual CF, as competências de natureza executiva são distintas das competências de natureza legislativa.

A atual CF estabelece as competências comuns no seu art. 23, entendendo que cabe indiferentemente às quatro entidades estatais solucionar matérias tais como: "proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas", "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico", "combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização", entre outras competências.

Esta mesma CF estabelece que a União, os Estados-federados e o Distrito Federal possuem competências concorrentes de natureza legislativa. Isso significa que ao assumirem os incisos do art. 24, o fazem de forma hierarquizada. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais, prevalecendo sobre a legislação estadual. Entre essas competências foram incluídas a legislação referente ao "direito tributário e urbanístico", "produção e consumo" e "orçamento".

As competências exclusivas ou privativas de cada nível de governo são estabelecidas nos arts. 21 e 22 (União), art. 25 (Estados-federados) e art. 30 (Municípios).

Entre as competências dos Municípios foram incluídas: "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" e "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano".

Aparentemente, a distribuição das competências parece complexa, porém é um sistema flexível, capaz de moldar-se à realidade brasileira, que apresenta profundas diferenças regionais. O Poder Público tem maior agilidade e poder de iniciativa executiva, pois não se adotou um sistema estanque e compartimentado de níveis de competência em uma mesma matéria. Sem dúvida, falta ainda a elaboração de inúmeras leis complementares para a criação de todo o arcabouço legal constitucional.

As questões urbanas estão presentes nos diversos níveis de governo, porém muito mais presentes ao nível dos Municípios, que tem competência para "legislar sobre assuntos de interesse local". E, fortalecendo esta posição, o art. 182 da CF estabelece que o Poder Público municipal deve executar a política de desenvolvimento urbano, ordenando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantindo o bem-estar de seus habitantes.

Isto não significa que o Município tenha exclusividade no trato das questões urbanas; como pode-se observar ao longo deste texto, a responsabilidade dos serviços públicos urbanos também se encontra ao nível da União e dos Estados-federados.

Ao nível dos serviços urbanos também pode existir a prestação de um mesmo serviço por dois ou mais Municípios. É o caso dos consórcios intermunicipais. O consórcio intermunicipal é o acordo firmado entre Municípios para a realização de objetivos ou interesses comuns, mediante a utilização de recursos materiais e humanos de que cada um dispõe. Para a celebração de um consórcio intermunicipal é necessária uma lei autorizadora de cada Município interessado.

Uma outra questão urbana relevante é a apresentada no art. 25, § 3º da CF: "os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum". Neste

preceito, cabe ao Estado-federado integrar as funções públicas e os serviços públicos urbanos comuns entre vários Municípios agrupados em regiões.

3. Requisitos dos serviços públicos

Os serviços públicos devem ser prestados ao usuário, conforme cinco princípios: permanência, generalidade, eficiência, modicidade e cortesia. Se algum desses requisitos não for observado, é dever da Administração Pública intervir para restabelecer ou regular o funcionamento do serviço.

O princípio da permanência impõe a continuidade do serviço, isto é, os serviços públicos não podem ser interrompidos.

A generalidade impõe serviço igual para todos, sem nenhuma discriminação a quem o solicita.

A eficiência obriga a atualização do serviço, procurando sempre a maximização de resultados com a melhor técnica possível; isso envolve a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e a expansão do serviço.

A modicidade exige tarifas razoáveis e justas. Entende-se que os serviços públicos não devem ser prestados com lucros ou prejuízos, e as tarifas devem ser suficientes para manter, de forma saudável, a estrutura pública. Em alguns casos podem ser instituídos os subsídios, para que parcelas de menor renda possam ter acesso aos serviços públicos. Estes subsídios muitas vezes são cobertos com recursos públicos. No entanto, também existe o mecanismo do subsídio cruzado, onde a população de maior renda paga proporcionalmente mais por um determinado serviço público, cobrindo os gastos da população de menor renda.

O princípio da cortesia se traduz em bom tratamento para o usuário.

4. Remuneração dos serviços públicos

O Poder Público, para fazer frente às suas responsabilidades, ou seja, aos seus fins administrativos, necessita de recursos financeiros. Estes recursos financeiros são obtidos através dos tributos e dos preços, constituindo a receita pública.

Os tributos são imposições legais e compulsórias da administração pública, podendo se constituir em impostos, taxas e contribuições.

O imposto, de acordo com o Código Tributário Nacional, é o tributo "cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte". Assim, o imposto é arrecadado em benefício de toda a coletividade, com o objetivo de atender às necessidades administrativas de ordem geral.

A taxa, conforme art. 145, item II da CF, é o tributo arrecadado "em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição". É remunerado por taxa todo serviço que for compulsório para o usuário. Os serviços compulsórios são todos aqueles essenciais e necessários para garantir a segurança, a saúde e a higiene da comunidade. A coleta de lixo é exemplo do serviço cobrado por taxa.

A contribuição, no caso urbano, a contribuição de melhorias é o tributo que incide sobre os proprietários de imóveis beneficiados por obras públicas que lhes proporcionem uma especial valorização. É um tributo que procura recuperar o custo do empreendimento público, tais como pavimentação, um viaduto, iluminação pública, pois estas obras tem um efeito valorizador para determinados imóveis. Apesar de esta contribuição estar prevista na CF em seu art. 145, item III e ser utilizada com sucesso em vários países tais como Estados Unidos (special assessments) e Inglaterra (betterment taxes), no Brasil é muito pouco utilizada.

Os preços públicos são constituídos pelas tarifas e pelo pedágio.

A tarifa é o preço público fixado pela administração para remunerar a prestação de serviços públicos, prestados diretamente por seus órgãos, ou indiretamente por seus concessionários ou permissionários. Mediante tarifa são remunerados os serviços facultativos, aqueles colocados à disposição dos usuários sem lhes compelir o uso. São exemplos: transporte coletivo, distribuição de energia elétrica domiciliar, gás encanado, telefone, e outros de característica não essencial.

O pedágio é uma modalidade específica de preço público, cobrado pela utilização de sistema viário com características especiais; é necessário que o usuário tenha à sua disposição uma alternativa, de uso comum, sem remuneração.

Os serviços públicos urbanos podem então ser cobrados através de taxa ou tarifa. Inúmeras vezes existe confusão no emprego destes dois termos. Assim como também observa-se um outro entendimento na aplicação dos conceitos aqui apresentados. Por exemplo, as empresas de saneamento cobram os seus serviços de distribuição de água e coleta de esgotos através de tarifas, o que não é correto, conforme os conceitos aqui apresentados; ela adota este procedimento, pois entende que o serviço é medido e individualizado.

Tanto a taxa como a tarifa devem cobrir satisfatoriamente os custos da prestação dos serviços, incluindo investimento, manutenção, operação e expansão. Quando a população tem uma renda insuficiente para arcar com taxas ou tarifas, pode-se instituir os subsídios. A política de explicitação destes subsídios é fundamental para que os usuários saibam se

aquilo que está sendo pago cobre os custos ou se está sendo embutido um subsídio. Uma política explícita de subsídios obriga o Poder Público a manter um sistema de aferição de custos, com um levantamento atualizado dos mesmos.

5. Formas de prestação dos serviços públicos

A execução dos serviços públicos é de responsabilidade da entidade competente instituída, tanto ao nível do Município, do Estado-federado ou da União; é esta entidade que regulamenta o serviço, isto é, controla e define a forma de sua prestação, obrigações, direitos e sua remuneração. Por exemplo, o serviço de táxi é regulamentado pelo Município, devendo os taxistas se submeter à tal regulamentação, inclusive em relação às tarifas a serem cobradas dos usuários. O controle é o acompanhamento periódico e atento por parte da entidade instituída, verificando se o prestador do serviço está cumprindo, de modo satisfatório, com as obrigações assumidas.

Os serviços públicos podem ser prestados de forma centralizada ou descentralizada. Em ambos os casos, eles se constituem sempre em responsabilidade do Estado através de suas diferentes esferas: União, Estados-federados, Distrito Federal e Municípios.

Serviços centralizados são os que o Estado detem e realiza por seus próprios órgãos, em seu próprio nome e sob sua exclusiva responsabilidade. Nessa modalidade, o Estado é ao mesmo tempo titular e executor do serviço. Esta modalidade também é conhecida como prestação direta de serviços.

Serviços descentralizados são todos aqueles em que o Poder Público transfere sua titularidade ou sua execução, por outorga ou delegação, a autarquias, entidades paraestatais, empresas privadas ou particulares individualmente. Esta modalidade é conhecida como prestação indireta de serviços.

A outorga se caracteriza pela transferência por lei de um determinado serviço, do Poder Público para uma autarquia ou entidade paraestatal. Os serviços outorgados o são normalmente por tempo indeterminado.

A delegação é a transferência unicamente da execução de determinado serviço público por contrato, isto é, concessão ou ato unilateral, permissão ou autorização. Os serviços delegados o são por prazos definidos, retornando após um período para o delegante. A delegação é uma forma de descentralização menos compromissada que a outorga, pois é de caráter transitório.

A concessão é a delegação da execução do serviço por lei e regulamentada pelo Executivo. É um acordo administrativo com vantagens e encargos recíprocos entre o concedente e o concessionário, em que se fixam as condições da prestação dos serviços. Assim a Sabesp é conhecida como concessionária pois o serviço de abastecimento de água e coleta de esgoto

que presta em diversos municípios é feito graças a uma concessão destes municípios. A SPTrans, São Paulo Transportes S/A, subordinada à Secretaria Municipal de Transportes, por sua vez, é gerenciadora do serviço de transporte coletivo do município de São Paulo, que é concedido para vários consórcios que operam cada qual em uma região do município. Um outro exemplo é a Linha 4 do Metrô de São Paulo, resultante do primeiro contrato de Parceria Público-Privada no país. Este contrato conta com participação do governo paulista e da iniciativa privada e foi assinado em 2006, no. A Linha 4 foi concedida para operação e manutenção para a iniciativa privada por 30 anos.

Além dos serviços concedidos existem os serviços permitidos e os autorizados. Os serviços permitidos são todos aqueles em que o Poder Público delega unilateralmente, através de um termo de permissão. A permissão, por sua natureza precária, presta-se à execução de serviços ou atividades transitórias, ou eventualmente permanentes. A prestação de serviços de transportes coletivos é caso típico de serviço permitido.

A modalidade de delegação de serviço por autorização é aquela em que o Poder Público, por ato unilateral, consente na sua execução por particular, a fim de atender interesses coletivos instáveis ou emergências transitórias. São exemplos de serviços autorizados: serviços de táxi, de pavimentação de ruas por conta dos moradores, de guarda particular de estabelecimentos ou residências. Embora não sendo uma atividade pública típica, é conveniente que o Estado conheça e credencie os executores dos serviços autorizados, exercendo sobre eles o devido controle.

Os diversos tipos de pessoas jurídicas aptas a prestar os serviços públicos são apresentados a seguir.

5.1. Órgãos da Administração Direta

Os serviços prestados de forma direta ou centralizada são aqueles realizados por secretarias, departamentos e repartições da administração direta. A personalidade jurídica desses órgãos confunde-se com a da esfera de Poder Público que os acolhe. As secretarias, departamentos e repartições da administração direta constituem instrumentos de desconcentração dos serviços; a Administração executa centralizadamente, mas distribui os serviços entre vários órgãos para facilitar sua realização e acelerar a prestação do mesmo.

Não há autonomia financeira ou patrimonial entre os órgãos da Administração Direta. Os investimentos e o custeio dos serviços provêm de recursos orçamentários, e as receitas operacionais são recolhidas ao caixa único do tesouro da esfera de governo a que pertence o órgão. São exemplos de órgãos da Administração Direta as diversas secretarias do Município de São Paulo: de Infraestrutura Urbana e Obras, de Habitação, de Saúde, de Abastecimento, de Desenvolvimento Urbano, Transportes, entre outras.

5.2. Administração Indireta - Entidades de Direito Público

São órgãos integrantes da Administração Indireta do Estado, as autarquias e as fundações públicas de direito público. Na prática, as autarquias não se distinguem das fundações de direito público, sendo as diferenças entre elas muito tênues. Estas últimas não devem ser confundidas com as fundações públicas de direito privado, que são entidades paraestatais, que serão analisadas adiante.

As autarquias constituem a modalidade de descentralização administrativa mais próxima do Poder Público, prestando um serviço retirado da Administração centralizada. A autarquia como um prolongamento do Poder Público executa serviços próprios do Estado, com seus privilégios e suas responsabilidades. O que diferencia a autarquia dos órgãos da Administração Direta são seus métodos operacionais, especializados e mais flexíveis. As autarquias formam patrimônio próprio e auferem receitas operacionais, podendo levantar empréstimos oferecendo seu patrimônio como garantia.

Um dos atributos das autarquias é a sua característica de titularidade dos serviços, isto é, a autarquia pode conceder um determinado serviço para empresas públicas ou privadas. Um exemplo de autarquia no município de São Paulo é o Serviço Funerário; outro exemplo é a Universidade de São Paulo, autarquia integrante do Governo do Estado de São Paulo. Diversos serviços municipais de abastecimento de água e coleta de esgotos são também constituídos como autarquias.

5.3 Administração Indireta - Entidades Paraestatais

As entidades paraestatais são entidades governamentais de direito privado, criadas por lei específica: empresas públicas, sociedades de economia mista e outras. A execução de serviços públicos por estas empresas paraestatais tem aumentado, aliviando a Administração Direta e propiciando muitas vezes uma maior eficiência nos serviços prestados.

A empresa pública é pessoa jurídica de direito privado, criada pelo Estado, constituída com capital exclusivamente público. Embora sejam criadas, instituídas e capitalizadas exclusivamente na esfera estatal, essas empresas não têm prerrogativas de titularidade, uma vez que são regidas pelo direito privado. A São Paulo Urbanismo, SP Urbanismo, que se originou da cisão da antiga Emurb, Empresa Municipal de Urbanização é um exemplo de empresa pública. A outra empresa resultante da cisão da Emurb é a SP Obras.

A SP Urbanismo tem como objetivo dar suporte e desenvolver as ações governamentais voltadas ao planejamento urbano e à promoção do desenvolvimento urbano do Município de São Paulo, para concretização de planos e projetos da Administração Municipal, por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.

A sociedade de economia mista difere da empresa pública essencialmente por admitir a participação privada na formação de seu capital. A forma usual da sociedade de economia mista tem sido a anônima. São exemplos de empresas de economia mista a Cohab-SP, Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo, CET, Companhia de Engenharia de Tráfego, Prodam, Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo, a Sabesp, a SP Trans e o Metrô, Companhia do Metropolitano de São Paulo.

Uma outra forma de entidade paraestatal são os serviços sociais autônomos, tais como Senai, Senac, Sesi.

5.4 Entidades Privadas

As entidades privadas que prestam serviços públicos são as empresas privadas com fins lucrativos ou fundações e sociedades civis sem fins lucrativos. A prestação de serviços públicos pelas empresas privadas são feitas mediante delegação do titular do serviço, que é sempre o Poder Público. Tais empresas estão sujeitas a controle permanente da parte do órgão concedente, que deve zelar pela qualidade dos serviços prestados.

As fundações e sociedades civis sem fins lucrativos são as figuras jurídicas que correspondem às entidades privadas sem fins lucrativos. Quando de reconhecida utilidade pública, estas entidades podem receber recursos orçamentários e também a contribuição a elas pode ser deduzida do imposto de renda devido.

5.5 ONGs e OSCIPs

As ONGs, Organizações Não Governamentais, são grupos sociais organizados, sem fins lucrativos, caracterizado por ações de solidariedade no campo das políticas públicas e pelo exercício de pressões políticas. Essas organizações muitas vezes complementam o trabalho do Estado, realizando ações onde ele não consegue chegar. É importante ressaltar que as ONGs não tem valor jurídico.

As OSCIPs, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público são ONGs que obtêm um certificado emitido pelo Ministério da Justiça ao comprovar o cumprimento de certos requisitos, especialmente aqueles derivados de normas de transparência administrativas. Em contrapartida, podem celebrar com o poder público os chamados termos de parceria, que são uma alternativa interessante aos convênios para ter maior agilidade e razoabilidade em prestar contas. As OSCIPs também podem receber doações que permitem que sejam descontadas no imposto de renda.

No Brasil, fazem parte do chamado Terceiro Setor, além das ONGs e as OSCIPs, as fundações e as instituições religiosas.

6. Envolvimento do Setor Privado

A crise nas empresas públicas e de economia mista prestadoras de serviços públicos e principalmente a crise do financiamento destes serviços relacionados à sua manutenção e à sua expansão fizeram com que surgisse uma alternativa de solução que é o repasse destas responsabilidades para a iniciativa privada. Nos últimos tempos muito tem se falado sobre privatização de serviços públicos, referindo-se sempre a situações e processos muito diferentes entre si. De maneira geral, privatização tem sido designada como a transferência de domínio de atividades específicas do setor público para o setor privado, assim como quaisquer formas de envolvimento privado na execução de políticas públicas.

A privatização tem sido associada ao aumento da eficiência na prestação dos serviços públicos, com a diminuição da burocracia e a melhoria da qualidade dos serviços prestados. Um outro argumento utilizado para justificar a privatização é a competitividade entre as empresas privadas para prestar os serviços; tais empresas devem participar de uma licitação pública apresentando uma proposta técnica e financeira. Será escolhida a que reunir as melhores condições. Com isto, pode-se garantir um bom atendimento das necessidades da comunidade. No entanto, não se pode considerar que estes argumentos sejam válidos em todas as situações. Tudo depende da capacidade do Poder Público em regular os serviços que estejam sendo prestados por entidades privadas, na defesa do interesse da comunidade.

Um outro aspecto importante é a capacidade das empresas privadas em financiar ou captar recursos financeiros para os investimentos necessários, tanto para a implantação e a expansão dos serviços, como para a atualização tecnológica e a sua manutenção e a operação.

A lei federal 8987 de 13 de fevereiro de 1995, também conhecida como a "lei dos serviços públicos", dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da CF.

O processo de envolvimento do setor privado pode assumir diversas formas:

- subcontratação ou terceirização;
- concessão;
- franquia;
- parceria ou joint venture;
- abertura de capital em bolsa de valores ou venda no mercado.

A subcontratação ou terceirização é a forma mais tênue de privatização, sendo que alguns autores nem a consideram como tal. Em geral, esta atividade inclui serviços de apoio como limpeza, suprimento, segurança, manutenção de equipamentos e outros. Mais recentemente, esta modalidade também passou a abranger o gerenciamento operacional de serviços, tais como as operações de estações de tratamento de água que estão sendo executadas por empresas privadas. Observa-se também a participação de empresas estrangeiras como subcontratadas.

A concessão é o serviço descentralizado e delegado. A lei 8987 define concessão de serviço público como "a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado". O poder concedente é entendido como a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontra o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto da concessão ou permissão.

Já a concessão de serviço público precedida da execução da obra pública é definida por esta lei, como a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado.

A PPP, Parceria Público-Privada, regulamentada pela lei federal Nº11.079/04, é o contrato administrativo de concessão entre um órgão da Administração pública e um agente privado, que faz investimentos de grandes vultos para melhoria dos serviços e da infraestrutura, mediante contraprestação pecuniária do parceiro público. Isso significa que o parceiro privado recebe uma remuneração extra, além da remuneração pela tarifa paga pelos usuários para prestação dos serviços, a Administração pública, para compensar os investimentos. Conforme Art. 2º da referida lei, as parcerias público privadas não podem ser estabelecidas para contratos com valor inferior a vinte milhões de reais, com período de prestação do serviço inferior a 5 (cinco) anos; ou que tenham como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Uma instituição fundamental para que as concessões funcionem de maneira adequada são as Agências Reguladoras. Estas são criadas através de Leis e tem natureza de Autarquia com regime jurídico especial. Consistem em autarquias com poderes especiais, integrantes da administração pública indireta, e tem por função fiscalizar e regular as atividades de serviços públicos executados por empresas privadas, mediante prévia concessão, permissão ou autorização.

São exemplos de Agências Reguladoras federais: a Anatel (telecomunicações), Ana (águas), Anp (petróleo, gás natural e biocombustíveis) e Aneel (energia elétrica). No estado de São Paulo temos a Arsesp (saneamento e energia) e Artesp (transportes).

A franquia pode ser considerada como um tipo de concessão, no qual o franqueado é submetido a um controle rígido por parte do franqueador, recebendo no entanto toda assistência técnica para desempenhar suas funções; há uma transferência de responsabilidade executiva do franqueador, que passa a se concentrar no controle da qualidade do serviço. Esta modalidade introduz um processo seletivo e competitivo na escolha do franqueado, que eventualmente pode ser substituído se não apresentar o desempenho esperado. Exemplo de franquia é o serviço de correios.

A parceria ou joint venture é a situação na qual é criada uma empresa de parceria, na qual convivem domínios parciais tanto da parte pública como da privada. Esta associação é feita sob a forma de sociedade de economia mista. O objeto da parceria é preferencialmente fora do escopo corrente dos serviços tradicionais ou em áreas de expansão; é o caso, por exemplo, do aproveitamento de mananciais para recreação e sua exploração comercial ou de uma ampliação de um serviço, vinculada a um empreendimento imobiliário determinado.

A abertura de capital em bolsa de valores ou a venda da empresa pública no mercado é a forma extrema de privatização. Requer a criação de uma nova empresa privada, em substituição à empresa pública ou de economia mista já existente, a transferência de todos os ativos e obrigações da empresa original, seguida da venda da nova empresa como um negócio em plena atividade, com pagamento em dinheiro ou através de subscrição pública de ações. Este é o caso da privatização das indústrias siderúrgicas no Brasil. No caso das empresas públicas prestadoras de serviços é conhecido o caso de privatização das empresas de abastecimento de água na Inglaterra.

7. Principais serviços urbanos

7.1 Arruamento, alinhamento e nivelamento

O arruamento, o alinhamento e o nivelamento constituem atribuições próprias do Município; podem ser executados diretamente pela Prefeitura ou ser aprovados por ela para serem executados por particulares através de seus loteamentos. O arruamento é o conjunto de vias de circulação, logradouros públicos e espaços livres aprovado pela Prefeitura em uma determinada área urbana ou urbanizável. Todo arruamento depende de prévia aprovação da Prefeitura. Portanto, a Prefeitura deve ter um conjunto de normas especificando as prescrições para o arruamento. Estas prescrições: larguras, declividades, tipos de pavimentação, estão contidas na Lei de Zoneamento ou na Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Nem todo arruamento é de domínio público; para tanto, são necessárias a aprovação e a oficialização pela Prefeitura por ato formal. Existem ainda as vias particulares em propriedade privada, ou em loteamentos fechados; estas vias também são aprovadas pela Prefeitura na medida em que estes loteamentos também passam por uma aprovação formal.

O alinhamento é o limite entre a propriedade privada (lote) e o domínio público urbano. Aprovado um determinado loteamento, o alinhamento está conseqüentemente estabelecido. No entanto, de modo unilateral, a Prefeitura poderá impor um novo alinhamento, desde que em benefício coletivo do traçado viário da cidade. Neste caso, se o domínio privado for diminuído, o Município deverá indenizar o proprietário; em caso contrário, os particulares

terão direito de incorporar espaço público a seu lote, através de pagamento conhecido como investidora.

O nivelamento é a fixação da cota dos lotes, relativamente às vias urbanas; é uma imposição urbanística semelhante ao alinhamento.

7.2 Água e esgoto sanitário

A responsabilidade sobre os serviços de água e esgoto é comum às esferas da União, dos Estados-federados e dos Municípios, nos termos da CF. Assim, o Poder Público competente para prestar o serviço, exercer a regulação e o controle dos serviços não é apenas uma dessas três esferas, mas todas elas. No entanto, na prática os serviços de distribuição de água potável e a coleta de esgotos têm sido considerados de atribuição local, isto é, municipal.

No estado de São Paulo, mais da metade dos municípios tem serviços próprios de água e esgoto, de responsabilidade de autarquias, empresas públicas ou de economia mista; são, por exemplo, os casos de Osasco, Campinas, Santo André e Itu. Os demais municípios delegaram por concessão estes serviços para a Sabesp - Companhia de Saneamento Básico de São Paulo.

Desde que obedecidas as disposições da lei de serviços públicos, os serviços de abastecimento de água e esgoto sanitário podem ser concedidos ao setor privado.

7.3 Coleta de lixo e limpeza de vias e de logradouros públicos

A coleta de lixo e a limpeza de vias e de logradouros públicos é serviço de interesse local e, portanto, de responsabilidade do Município. Cada vez mais constata-se a contratação de empresas especializadas para executar o serviço de coleta e de transporte do lixo e de varrição, assim como de desentupimento de bueiros e limpeza de canais.

Perante o grande volume de lixo recolhido, observa-se cada vez mais a dificuldade no tratamento e na disposição dos resíduos sólidos. Para enfrentar estes problemas, os Municípios podem se consorciar, instalando de forma conjunta aterros, usinas e até mesmo incineradores.

Uma outra forma de enfrentar o problema de destinação final tem sido a implantação de programas de coleta seletiva, procurando conscientizar a população para a necessidade de separar o lixo em partes homogêneas para posterior aproveitamento. Os tipos de lixo mais adequados para esta separação são os metais e alumínio, vidros, papéis, plásticos e lixo orgânico. Eventualmente, pode-se separar pneus e tecidos.

Os benefícios da coleta seletiva são de natureza ambiental e econômica, pois com ela pode-se diminuir o consumo de matéria-prima nos processos industriais, além da diminuição dos

problemas trazidos pela disposição final. Também observa-se benefícios de natureza econômica com a diminuição dos custos industriais pela utilização de matéria-prima reciclada. Uma das formas de motivar a participação da comunidade em programas de coleta seletiva tem sido a utilização dos recursos auferidos com a venda do lixo selecionado em benfeitorias para a própria comunidade.

Em 2010 foi aprovada a Lei Nº 12.305/2010 - Política Nacional de Resíduos Sólidos, que instituiu “a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a ser implementada de forma individualizada e encadeada, abrangendo os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos” (Art. 3º). Além disso, são obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, pilhas e baterias; pneus; óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens; lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; produtos eletroeletrônicos e seus componentes. No entanto o prazo para esta obrigatoriedade ainda não foi estabelecida.

A Política prevê a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com horizonte de 20 anos e que deverá ser atualizado a cada 4 anos, que deverá conter, entre outros, metas de redução, reutilização, reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada; metas para o aproveitamento energético dos gases gerados nas unidades de disposição final de resíduos sólidos; metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, medidas para incentivar e viabilizar a gestão regionalizada dos resíduos sólidos.

7.4 Drenagem de águas pluviais

A drenagem de águas pluviais é feita através das vias públicas e rede específica, conduzindo as águas das chuvas para os rios, lagos ou mar. É um serviço público municipal, envolvendo também as obras de retificação, alargamento e proteção de canais, rios e córregos. Os custos e a manutenção da drenagem são cobertos por impostos gerais, não se cobrando taxa ou tarifa.

Na Prefeitura de São Paulo, assim como em várias outras, a responsabilidade por este serviço é de sua Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras, que a assume conjuntamente com os serviços de pavimentação.

Segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2008 (IBGE, 2010), 39,5% dos municípios brasileiros declararam apresentar problemas de assoreamento, devido à manutenção ou dimensionamento inadequados da rede de drenagem, aos aspectos naturais e aos diferentes usos do solo urbano. Os fatores agravantes de inundações e alagamentos, por

sua vez, abrangeram principalmente a obstrução de bueiros e bocas de lobo e a ocupação intensa e desordenada do solo.

7.5 Pavimentação

A pavimentação do leito carroçável das vias públicas é de responsabilidade das Prefeituras, assim como a sua manutenção. O custo desta manutenção é cobrado por meio de taxa, lançado em conjunto com o IPTU, Imposto Predial e Territorial Urbano.

Devido à dificuldade das municipalidades em arcar com os custos da pavimentação em ruas de terra, muitas vezes, em locais distantes do centro das cidades, este serviço é executado por empresas particulares, às expensas dos moradores. Para que esta execução seja feita a contento, os interessados devem apresentar para a Prefeitura os detalhes de projeto para a devida aprovação.

A manutenção da pavimentação, incluindo o tapamento de buracos e o recapeamento, é feita diretamente pela Prefeitura ou por empresas contratadas. Algumas vezes observamos a abertura de valas para o embutimento de redes de infraestrutura, em pavimentações recentes. Este fato lamentável aponta para a necessidade de uma coordenação entre os diversos órgãos intervenientes nesta questão, para a minimização dos problemas advindos da falta de planejamento na execução destas redes de infraestrutura.

7.6 Trânsito e tráfego

Segundo Meirelles e Arrudão (1966) apud Rozestratem(1988), o trânsito é o deslocamento de pessoas ou coisas pelas vias de circulação, e o tráfego é o deslocamento de pessoas ou coisas em missão de transporte pelas vias de circulação; assim, um caminhão vazio está em trânsito e um caminhão com mercadorias está em tráfego. Assim, o trânsito pode ser entendido como passagem, circulação, enquanto tráfego tem a mesma origem da palavra tráfico, ou seja, comércio, troca de mercadorias, transporte/circulação de mercadorias. Como a circulação e o transporte são atividades conexas, as regras de trânsito e as de tráfego geralmente são editadas conjuntamente.

Cabe ao Município a ordenação do trânsito urbano, em especial a regulamentação das vias, o licenciamento de veículos e a implantação de sinalização nas vias. É também competência do Município a fixação de mão e contramão nas vias urbanas, limites de velocidade e veículos admitidos em determinadas áreas ou territórios, locais de estacionamento, estações rodoviárias e outros assuntos correlatos.

No entanto, todos os Municípios devem obedecer ao Código Nacional de Trânsito, que é uma referência básica para as regras locais de trânsito e de tráfego.

7.7 Transporte coletivo

O transporte coletivo urbano e rural é de competência exclusiva do Município, como serviço público de interesse local. Esse serviço tanto pode ser executado diretamente pela Prefeitura, como por autarquia municipal, por entidade paraestatal do Município ou por empresas particulares, mediante concessão ou permissão. A modalidade usual para a delegação do transporte coletivo municipal tem sido a concessão, mediante lei autorizativa, a regulação do serviço por decreto e a concorrência para a escolha da melhor proposta. O Município estabelece a forma de implantação e de operação dos serviços, assim como as tarifas, que são estabelecidas por ato do prefeito.

O transporte intermunicipal é de competência dos Estados-federados, e o transporte interestadual e internacional é de competência da União. Uma interessante exceção é o transporte através do Metrô. A linha do Metrô percorre apenas os limites do Município de São Paulo, e no entanto não é municipal, pois sua especificidade de transporte de grande volume de pessoas, a previsão da expansão da rede para além das divisas do município de São Paulo e sua integração com outras formas de transporte coletivo a tornam de abrangência metropolitana, isto é, estadual.

O transporte urbano de passageiros também por rede de trens suburbanos; sendo basicamente intermunicipal, é de competência estadual.

No município de São Paulo, a Secretaria Municipal dos Transportes é o órgão da prefeitura de São Paulo responsável por gerenciar os serviços de transporte coletivo de passageiros por ônibus, regulamentar e gerenciar os serviços de transporte de passageiros individuais e coletivos: táxi; fretamento; escolar; transporte de carga e moto-frete; e disciplinar e gerir o uso da rede viária municipal. A estrutura desta Secretaria inclui o DSV, Departamento de Operações do Sistema Viário, o DTP, Departamento de Transportes Públicos e a SP Trans.

O DSV é o órgão responsável pelo trânsito da cidade. Para operacionalizar a realização deste trabalho foi criada, na década de 70, a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET).

O Departamento de Transportes Públicos é o órgão da Secretaria Municipal de Transportes responsável pela gestão, regulamentação e fiscalização do transporte público realizado por táxis, peruas escolares e peruas lotação no município de São Paulo.

A SPTrans, sucessora da tradicional CMTC, Companhia Municipal de Transportes Coletivos, a partir de 1995, exerce o gerenciamento técnico e operacional do Sistema de Transporte Urbano do município, basicamente constituído por ônibus, permanecendo com a Prefeitura, através da Secretaria Municipal dos Transportes, as decisões finais de nível institucional.

Além do sistema municipal de transporte coletivo, no município de São Paulo também há a rede de metrô, sob responsabilidade do Metrô. Na Região Metropolitana de São Paulo, incluindo o município, há a rede de trens suburbanos, operada pela CPTM, Companhia Paulista de Trens Metropolitanos e a rede de ônibus intermunicipais, gerenciada pela

EMTU/SP, Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo. Tratam-se de sistemas de transporte de abrangência metropolitana, portanto, de competência do Governo do Estado.

A integração física e tarifária dos vários sistemas é fundamental para a atratividade do transporte público e o incremento das viagens por modos coletivos. Desde 2004 o município e a Região Metropolitana de São Paulo vem empreendendo diversas iniciativas para promover essa integração, por meio da implantação de sistemas de bilhetagem eletrônica, integração de tarifas, transferências gratuitas em terminais e estações, envolvendo primeiramente os ônibus municipais e, em um segundo momento, estes com as redes de metrô e trens metropolitanos.

7.8 Iluminação pública

A iluminação pública é de responsabilidade do Município, obtendo a energia elétrica da empresa que detiver a concessão, permissão ou autorização para seu fornecimento. A iluminação pública é custeada através de recursos obtidos com os impostos, pois o Município não pode cobrar taxa de iluminação pública dos imóveis lindeiros, por não se tratar de serviço específico e divisível.

7.9 Energia elétrica

A geração, transmissão e distribuição de energia elétrica são de competência da União, podendo ser concedidas para empresas públicas ou privadas.

7.10 Serviços telefônicos

Os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações são de competência exclusiva da União. Além disso, devem ser explorados diretamente, ou mediante concessão, por apenas empresas sob controle acionário estatal.

7.11 Distribuição de gás

Conforme a CF, art. 25, §2º, o gás canalizado é de responsabilidade do Estado, cabendo a ele explorar diretamente ou através de concessão às empresas públicas ou de economia mista. A distribuição do gás em botijão é regulado pela União.

7.12 Educação e ensino

A CF de 1988 estabelece que compete à União, aos Estados-federados, ao Distrito Federal e aos Municípios a organização de sistemas de ensino, em regime de colaboração. No entanto, os Municípios têm atuado prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, bem como em cursos profissionalizantes. No ensino fundamental, isto é o primeiro grau, deve ser oferecido um número de vagas suficiente para atender gratuitamente à toda a demanda da comunidade. Geralmente o Município atua em conjunto com o Estado, a fim de prestar este serviço público extensivamente a toda população.

Concomitantemente aos serviços específicos de ensino, podem também ser prestados serviços de merenda escolar, atendimento de saúde e assistência às crianças. Uma forma interessante e adequada para integrar o processo educativo à comunidade e garantir o envolvimento da mesma na preservação física dos equipamentos de ensino tem sido o desenvolvimento de atividades conjuntas entre a escola e a comunidade; uma das maneiras de incentivar esta aproximação é a cessão dos prédios escolares e de suas instalações, durante os fins de semana, férias escolares e feriados, para atividades esportivas, recreativas e culturais.

A CF de 1988 estabelece que os Estados e os Municípios devem aplicar anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino no mínimo 25% da receita resultante de impostos.

7.13 Saúde e higiene

A saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o lazer; isto significa que os níveis de saúde da população de alguma forma expressam a organização social e econômica do país. As ações de saúde destinam a interferir no quadro apresentado, garantindo às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social.

O conjunto de ações e serviços de saúde e higiene são prestados por instituições e órgãos públicos federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta, constituindo o SUS, Sistema Único de Saúde, conforme a Lei Orgânica da Saúde nº 8080, de 19 de setembro de 1990. As ações promovidas pelos três níveis de governo o são em caráter comum, concorrente ou supletivo. Estão incluídas no campo de atuação do SUS, além da assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas, entre outras, as ações de vigilância sanitária e de vigilância epidemiológica.

A vigilância sanitária é atribuição dos Municípios e dos Estados, entendida como um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e prestação de serviços de interesse da saúde abrangendo:

- controle de bens de consumo que, direta ou indiretamente, se relacionem com a saúde, compreendidas todas as etapas e processos, da produção ao consumo; e,
- controle da prestação de serviços que se relacionam direta ou indiretamente com a saúde.

A vigilância epidemiológica, também de competência municipal e estadual, é um conjunto de ações que proporcionam o conhecimento, a detecção ou prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes da saúde individual ou coletiva, com a finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos. O controle de zoonoses, que inclui a apreensão de animais, a dedetização em terrenos baldios e em edificações municipais como escolas e creches constituem exemplos de atividades ligadas à vigilância epidemiológica.

7.14 Assistência social

Anos atrás, a idéia de assistência social estava associada à caridade pública, à beneficência. No entanto, este conceito evoluiu e atualmente entende-se assistência social como a proteção legal do indivíduo pelo Estado. É um dever do Estado, a solidariedade humana na assistência dos membros da sociedade.

A assistência social é de responsabilidade do Município, com o auxílio da União e dos Estados-federados. Como outros serviços públicos, o Município pode prestá-la direta ou indiretamente através de instituições ou estabelecimentos particulares. É freqüente a prestação de serviços sociais por parte de entidades assistenciais. São alguns exemplos de assistência social: abrigo de menores, recolhimento de desabrigados, distribuição de alimentos, roupas e agasalhos, atendimento a deficientes físicos, alfabetização de adultos.

Um serviço de assistência social que tem sido freqüentemente reivindicado pela população é o de creches para recém-nascidos e crianças até 5 anos de idade. A implantação de creches, além de possibilitar o trabalho profissional das mães, tem contribuído para a complementação alimentar das crianças, para a introdução de hábitos de higiene e para o início do processo educacional.

7.15 Mercados, feiras e matadouros

Os mercados, feiras e matadouros constituem-se em atividade local relacionada à questão da alimentação; é uma forma pela qual a municipalidade contribui para a organização do abastecimento alimentar, garantindo fluxo regular, cuidando da higiene, exigindo qualidade e auxiliando na modicidade.

Os mercados municipais são equipamentos urbanos com áreas, bancas ou boxes entregues a particulares, para exposição e venda de seus produtos ao público. Em geral, lidam com gêneros de primeira necessidade e envolvem de preferência os produtores, evitando-se com

isso os atravessadores. A utilização deste equipamento pode ser feita através de concessão, permissão ou autorização da municipalidade.

A feira livre é uma forma tradicional de abastecimento no Brasil e tem se mantido, apesar da existência de outras formas modernas de distribuição de alimentos. A regulamentação das feiras é um reconhecimento oficial de um hábito popular. A feira é a solução mais comum e flexível para o abastecimento varejista urbano, pois pode ser localizado em praticamente qualquer lugar, apesar dos transtornos com trânsito, odores e ruídos.

A participação do feirante se dá por intermédio de permissão ou autorização, que deve obedecer aos regulamentos específicos existentes, em especial os relativos à higiene e conservação dos alimentos. Ultimamente têm surgido os varejões ou sacolões, que são feiras em áreas municipais. Esta modalidade segue as diretrizes gerais das feiras livres.

Os matadouros são equipamentos dotados de instalações adequadas para matança das espécies que abastecem o açougue, visando o fornecimento de carnes para o consumo alimentar. As municipalidades tradicionalmente têm assumido esta responsabilidade, tendo em vista o interesse local e a necessidade de garantir uma fiscalização e um controle do abate dos animais. Este serviço tem sido mantido principalmente nos pequenos Municípios, onde é mais difícil a fiscalização e o controle dos Estados e da União, através de seus órgãos específicos.

7.16 Serviço funerário

O serviço funerário é de competência municipal, pois é atividade de interesse local; estão nele incorporados os serviços de confecção de caixões, de organização de velórios, o transporte de cadáveres e a administração de cemitérios. Excetuando a administração de cemitérios municipais, todas as outras atividades podem ser delegadas, mediante concessão ou permissão, pela municipalidade.

7.17 Segurança pública

A segurança pública é um serviço complexo que envolve instrumentos de prevenção, coação, justiça, defesa dos direitos, saúde e social. O processo de segurança pública se inicia pela prevenção e finda na reparação do dano, no tratamento das causas e na reinclusão na sociedade do autor do ilícito, envolvendo os três níveis de governo.

No âmbito federal temos as polícias federal e as rodoviárias e ferroviárias. No âmbito estadual temos as polícias militar e civil. A polícia militar responde pelo policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública e a polícia civil pelas funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. O corpo de bombeiros que faz parte da polícia militar, se incumbem também das atividades de defesa civil.

Os serviços de segurança urbana, em nível municipal, tem se restringido tradicionalmente à guarda patrimonial e à prevenção contra incêndios.

A guarda municipal é uma forma de segurança urbana, destinada ao policiamento administrativo da cidade, especialmente dos parques, jardins e outros locais públicos, além de garantir maior segurança aos munícipes. A guarda municipal não tem a incumbência de manutenção de ordem pública, que é atribuição da polícia militar, nem de polícia judiciária, que é atribuição da polícia civil.

O serviço de prevenção contra incêndios é de competência do Município, através das providências cautelares existentes na aprovação dos projetos de construção que contêm requisitos de segurança ao fogo. No entanto, o combate ao incêndio é atividade exclusiva do Corpo Militar de Bombeiros, ao nível dos Estados-federados.

Ultimamente tem surgido guardas ambientais com tarefas específicas de controle da poluição e preservação dos recursos naturais. Esta ação fiscalizadora é também educativa, baseando-se em princípios legais estabelecidos tanto ao nível da União, dos Estados ou dos Municípios.

7.18 Esporte, lazer, cultura e recreação

O esporte, o lazer, a cultura e a recreação têm sido considerados como fundamentais para o equilíbrio físico e mental dos indivíduos, e o Município tem se responsabilizado na oferta de instalações para a prática dessas atividades.

Além disso, os Municípios têm organizado a apresentação de espetáculos culturais e artísticos, incentivado as competições esportivas e propiciado a ocupação de espaços públicos para essas atividades. Exemplos dessa iniciativa são as ruas de lazer e a liberação de parques e jardins para apresentações de concertos e espetáculos diversos.

7.19 Defesa civil

A defesa civil se caracteriza como uma atividade do Poder Público, articulada com a comunidade, visando a coordenação de esforços de todos os órgãos públicos e privados, para o planejamento e a execução de medidas permanentes, preventivas, de socorro, assistenciais ou recuperativas, destinadas a evitar ou minimizar conseqüências danosas de eventos previsíveis e imprevisíveis, a fim de preservar o moral da população e restabelecer o bem estar social.

A defesa civil diz respeito à prevenção e à solução de problemas gerados por calamidades, decorrentes de fenômenos e desequilíbrios da natureza, bem como de fatores ligados à comunidade, afetando a existência do homem e do seu meio ambiente.

A calamidade pública pode ser definida como a situação de emergência provocada por fatores anormais e adversos que afetam gravemente a comunidade, privando-a, total ou parcialmente, do atendimento de suas necessidades ou ameaçando a existência ou integridade de sua população.

As calamidades naturais são de natureza geológicas, meteorológicas, de origem animal, vegetal e siderais. As calamidades humanas podem ser geradas em razão de guerras, transportes, incêndios, epidemias e enchentes, explosões e desabamentos, poluição etc. A situação de calamidade é definida pela extensão e pelo volume dos danos provocados por um evento em relação a um determinado espaço territorial, podendo se configurar em nível do Município, do Estado ou da União.

A defesa civil é uma atividade desenvolvida ao nível dos Municípios, dos governos estaduais e da União, trabalhando de forma coordenada, em função das especificidades das ações a serem implementadas.

Nas situações de normalidade, desenvolve-se uma ação preventiva, voltada para a montagem, a organização, o aparelhamento, o controle e o aperfeiçoamento do sistema de defesa civil. Nas situações de impacto ou de emergência, as atividades predominantes referem-se ao salvamento, segurança e proteção, inclusive atendimento de urgência às vítimas.

Devido a sua abrangência, a defesa civil se organiza em coordenadorias ligadas diretamente aos gabinetes do prefeito ou do governador. Assim, tem condições de encaminhar os problemas emergenciais para serem solucionados com maior presteza, requisitando recursos humanos, materiais, físicos e financeiros necessários ao atendimento.

8. Participação comunitária, defesa do consumidor e melhoria do serviços

A participação comunitária se refere ao processo pelo qual grupos de pessoas se organizam para resolver os próprios problemas. Para tanto, interagem com técnicos e governo, a fim de, em conjunto, obter resultados que sejam de seu interesse. O processo participatório pode se constituir em um instrumento poderoso para a coleta, análise e interpretação de informações úteis para o planejamento e para a tomada de decisões. Este fato se baseia na constatação de que inúmeras vezes os técnicos e o governo tem uma visão parcial dos problemas, necessitando ampliar a base de dados para encaminhar adequadamente uma solução.

Uma outra questão colocada é a de que as comunidades que participam do processo de escolha de determinada tecnologia ou solução de serviço público estão mais aptas a colaborar na sua implantação e na sua manutenção. Um bom exemplo deste caso é a participação da comunidade na coleta seletiva de lixo.

A participação da comunidade por intermédio de representantes junto à Administração Municipal é prevista na CF. Ao se prever a participação da comunidade no processo de gestão municipal, abre-se importante espaço para que os projetos prioritários possam ser estabelecidos em consonância com as necessidades da população local. A participação comunitária também prevista na esfera da União e Estados-federados, é de difícil consecução, tendo em vista a necessidade da constituição de entidades representativas dos interesses populares. A participação comunitária normalmente pode existir no âmbito de cada serviço público em questão, notadamente no controle da prestação dos serviços, na fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

Por outro lado, um poderoso instrumento colocado na mão da comunidade tem sido o Código de Defesa do Consumidor. A lei nº 8078, de 11 de setembro de 1990, que o instituiu, contempla os serviços públicos, estabelecendo que "os órgãos públicos, por si ou suas concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos". E também estabelece a necessidade de o usuário ser devidamente informado acerca das características dos serviços prestados, de modo a permitir uma correta avaliação da prestação efetiva do serviço.

A lei dos serviços públicos estabelece em complementação, os direitos e as obrigações dos usuários:

- receber serviço adequado;
- receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos;
- obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha, observadas as normas do poder concedente;
- levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado;
- comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço;
- contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços.

Atualmente, as principais entidades no Brasil que constituem canais de reclamação dos usuários são o Procon, Coordenadoria de Proteção e Defesa do Consumidor e o Decon, Departamento Estadual de Polícia do Consumidor. O Procon recebe reclamações de consumidores e usuários que estejam contempladas na legislação. Os procedimentos correntes desse órgão pressupõem averiguação da queixa e estabelecimento de multas, indenizações ou obrigatoriedade de reparos, conforme o caso. O Decon, por tratar-se de uma delegacia, atua apenas nos casos nos quais os danos causados ao consumidor requerem ações penais. O Procon, que é um órgão estadual, tem estabelecido convênios com os Municípios, constituindo os Procons municipais, a fim de dar maior eficiência para o encaminhamento das reclamações.

Além do Código de Defesa do Consumidor, um instrumento que pode auxiliar na melhoria dos serviços públicos é a aplicação das diretrizes da normalização da série da ISO 9000, mais especificamente a norma ISO 9004, Gestão da qualidade e elementos do sistema de qualidade, parte 2: Diretrizes para serviços (2010).

As normas técnicas da série ISO 9000 estão sendo largamente empregadas pelo setor industrial e privado, sendo de aplicação voluntária; as empresas têm adotado seus requisitos para sistemas de qualidade, a fim de melhorar o desempenho, aumentar a satisfação do cliente, melhorar a produtividade e a eficiência, reduzir custos e elevar a participação no mercado. O setor de serviços começa a participar desta normalização, principalmente os setores mais competitivos.

Se não adotar esta normalização a curto prazo, o setor de serviços públicos poderá ao menos atender às recomendações gerais da ISO 9004, parte 2, especificamente nos itens referentes à especificação da prestação do serviço e à especificação de controle da qualidade.

9. Gestão urbana e serviços públicos urbanos

Tem se observado que o crescimento urbano não tem sido acompanhado pelo crescimento, na mesma proporção, da oferta de serviços públicos urbanos. Muito pelo contrário, as pessoas se recordam de épocas anteriores, onde a qualidade de vida nos centros urbanos era melhor do que a atualmente existente. Isso ocorre principalmente entre as pessoas que já ocupavam as cidades.

Nesta situação, que é a típica dos países em desenvolvimento, existe uma necessidade muito grande de um crescimento efetivo da oferta dos serviços, quer atendendo aos déficits, quer se ampliando para o atendimento da expansão da cidade e de sua população.

O crescimento efetivo da oferta dos serviços esbarra em algumas dificuldades, sendo uma delas a insuficiência de recursos financeiros. O Poder Público não consegue arrecadar recursos através dos impostos para fazer frente às necessidades observadas; por outro lado, também não consegue a remuneração adequada através das taxas e das tarifas.

A insuficiência dos recursos financeiros não é a única causa da deficiência nos serviços públicos. Como visto ao longo deste texto, os serviços públicos urbanos são de responsabilidade de diferentes instituições, em vários níveis de governo. Disto resulta uma dificuldade político-institucional de gestão caracterizada por uma competição pelo poder e pelos recursos financeiros.

Uma outra razão para a deficiência nos serviços públicos é a dificuldade de articulação entre eles, resultando desperdícios de recursos humanos, financeiros e materiais e

sobreposições ou ausências; é clássica a imagem de uma pavimentação recém-executada, na qual é aberta uma vala para o assentamento de tubulações.

O conjunto de atividades que se desenvolvem na cidade deveriam se constituir em um conjunto harmonizado, funcionando de forma otimizada, assegurando sua eficiência e minimizando os conflitos existentes entre eles.

No entanto, assentamentos urbanos são sistemas complexos, que necessitam de uma estrutura também complexa para ser gerida e para propiciar aos seus habitantes uma qualidade de vida adequada.

Procura-se uma integração entre os serviços urbanos, não necessariamente uma integração total, pois a experiência tem demonstrado que isso é utópico, custaria muito caro e retardaria os encaminhamentos burocráticos. Algumas coordenações existentes entre os serviços urbanos com maior interferência física têm funcionado de forma adequada. Por exemplo, pavimentação, água, esgotos, telefonia, distribuição elétrica. Estas coordenações são de natureza especificamente operacionais.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, obrigatório no Brasil para toda cidade com mais de 20 mil habitantes, pode ser um instrumento que garanta a implementação dos serviços urbanos de forma integrada. Esta integração se traduz na definição de prioridades, de regiões da cidade a serem contempladas, de grupos sociais a serem atendidos. Se este Plano Diretor realmente reflete o interesse da comunidade, a comunidade estará preocupada em fiscalizar sua aplicação.

Planos bem elaborados muitas vezes fracassam devido a problemas existentes em sua aplicação. E muitas vezes são planos técnicos, sem o devido aval político. A gestão urbana procura então compatibilizar a questão política com aspectos técnicos, de curto e longo prazo, assim como uma adequação das necessidades urbanas com os recursos existentes e a serem gerados. Os serviços públicos urbanos representam um subsistema urbano e, dessa forma, deverão estar integrados nesta gestão urbana.

10. Referências bibliográficas

ABNT NBR ISO 9004, Parte 2. (2010). Gestão da qualidade e elementos do sistema de qualidade. Rio de Janeiro.

ARRUDÃO, Matias (1966) . Manual de direito automobilístico: Nôvo código nacional de trânsito, comentado. São Paulo, Fulgor.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. (2004). Curso de direito administrativo. São Paulo, Malheiros Editores.

- BRASIL (2010). Lei Nº 12.305/2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>, acessado em 25.10.2011.
- BRASIL (2004). Lei Nº11.079/2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>, acessado em 25.10.2011.
- CRETELLA JÚNIOR, José. (1977). Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo, Editora Saraiva.
- GASPARINI, Diogenes (2010). Direito Administrativo. São Paulo, Editora Saraiva.
- LOPES MEIRELLES, Hely (2008). Direito Municipal Brasileiro. São Paulo, Malheiros Editores.
- LOPES MEIRELLES, Hely (1966). Direito administrativo brasileiro. São Paulo, Revista dos Tribunais.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008. Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf>, acessado em 25.10.2011.
- ROZESTRATEN, R.J.A (1988). Psicologia do trânsito: conceitos e processos básicos. São Paulo, EPU.