



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

MAURICIO FORTES GARCIA LORENZO

**O MODELO REGULATÓRIO E SEUS LIMITES PARA A
UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS: O CASO
DO SETOR POSTAL BRASILEIRO**

Salvador
2013

MAURICIO FORTES GARCIA LORENZO

**O MODELO REGULATÓRIO E SEUS LIMITES PARA A
UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS: O CASO
DO SETOR POSTAL BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da UFBA como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof^a Dr^a Vera Lúcia Peixoto S. Mendes

Salvador
2013

FICHA CATALOGRÁFICA

MAURICIO FORTES GARCIA LORENZO

**O MODELO REGULATÓRIO E SEUS LIMITES PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DOS
SERVIÇOS PÚBLICOS: O CASO DO SETOR POSTAL BRASILEIRO**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em
Administração, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 30 de setembro de 2013.

Banca Examinadora

Prof.^a Dr.^a Vera Lúcia P. S. Mendes – Orientadora _____

Doutora em Administração pelo NPGA/UFBA

NPGA/UFBA

Prof.^a Dr.^a Élvia Mirian Cavalcanti Fadul _____

Doutora em Urbanismo pela Université Paris XII (Université Paris-Est Créteil)

UNIFACS

Prof.^a Dr.^a Alketa Peci _____

Doutora em Administração pela EBAPE/FGV

EBAPE/FGV

A Marcela,

Por todas as luzes que acendeu nos cantos escuros da minha vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus,

Aos meus pais Consuelo e Carlos, por tantas razões que aqui não caberiam.

Aos meus irmãos, Carlos Filho, Cláudio, Paulo e Rosa Amélia, pelo amor incondicional.

A Marcela, pelo permanente incentivo.

A Vera Mendes, orientadora, conselheira e amiga, pelas oportunidades que me proporcionou, pelo estímulo e pela confiança que manteve até o final.

A Sandro Cabral, pela compreensão.

Ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração – NPGA da UFBA, em cujo nome agradeço a todos os alunos, funcionários e professores pelo apoio, pelos ensinamentos e pela harmoniosa convivência.. Em especial, um agradecimento às minhas “madrinhas”, Dacy e Anaélia.

“Adoramos a perfeição, porque não a podemos ter; repugná-la-íamos, se a tivéssemos. O perfeito é desumano, porque o humano é imperfeito”.

(Fernando Pessoa)

RESUMO

LORENZO, Mauricio F. G. O **Modelo regulatório e seus limites para a universalização dos serviços públicos**: o caso do setor postal brasileiro. 130 p. Dissertação (Mestrado). – Escola de Administração. Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2013

O presente estudo tem como objetivo analisar as principais limitações impostas pelo modelo regulatório do setor postal brasileiro na universalização dos serviços postais no Brasil, em comparação com o observado em outros países do mundo. Tal pesquisa se justifica pelo fato da legislação postal brasileira encontrar-se em desconformidade com as novas relações jurídicas e econômicas atuais e pela possibilidade de contribuir para a discussão acerca de um novo marco regulatório compreensivo de uma nova geração de serviços e da atuação de novos *players*. Trata-se de pesquisa descritiva e exploratória, que se divide em duas etapas: identificação das características do modelo regulatório do setor postal brasileiro e esclarecimento de como o citado modelo limita a universalização dos serviços postal no Brasil. Os resultados encontrados permitem inferir que especificidades do modelo regulatório nacional, como a ausência de instrumentos de controle efetivo do Estado (que mitiguem os efeitos da conduta autointeressada dos dirigentes), bem como de instrumentos de controle social, (que permitam à sociedade civil e o cidadão-usuário, reivindicarem seus direitos associados à qualidade, aos preços e à acessibilidade dos serviços postais), limitam a universalização dos serviços postais no Brasil.

Palavras-chave: Regulação. Serviços públicos. Serviços postais. Universalização. Controle social.

ABSTRACT

LORENZO, Mauricio F. G. **The regulatory model and its limits to universal public services** the case of the Brazilian postal sector. 130 p. Dissertação (Mestrado). – Escola de Administração. Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2013

The present study aims to analyze the main limitations imposed by the regulatory model of the postal sector in the Brazilian universal postal services in Brazil, compared with that observed in other countries. Such research is justified by the fact that the Brazilian postal legislation find themselves in disagreement with the new current economic and legal relations and the possibility to contribute to the discussion about a comprehensive new regulatory framework for a new generation of services and the performance of new players. It is descriptive and exploratory research, which is divided into two stages: identifying the characteristics of the regulatory model of the Brazilian postal sector and clarification of how the aforementioned model limits the universal postal service in Brazil. The results allow us to infer that the specific national regulatory model, as the absence of effective control instruments of the state (to mitigate the effects of the conduct of self-interested leaders), as well as instruments of social control (allowing you and the civil society citizen-user associated with quality, prices and affordability of postal services), limited to universal postal services in Brazil.

Keywords: Regulation. Public services. Postal services. Universalization. Social control.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Etapas da abertura do mercado postal.....	81
Quadro 2 - Metas de universalização do atendimento postal.....	58
Quadro 3 - Metas de universalização da distribuição postal externa	58
Quadro 4 - Instrumentos de participação social.....	67
Quadro 5 - Percentual da população atendida por distribuição domiciliar	109
Quadro 6 - Preço da Correspondência básica e comprometimento de renda	110
Quadro 7 - Autonomia do órgão regulador.....	111
Quadro 8 - Percentual de participação do Estado no controle do Operador Público	112

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABRAE	Associação Brasileira de Empresas de Transporte Expresso de Cargas
ABRAED	Associação Brasileira de Empresas de Distribuição
AC	Agência de Correios Própria
ACC	Agência de Correios Comunitária
AGF	Agência de Correios Franqueada
CAC	Central de Atendimento dos Correios
CCTCI	Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CTASP	Comissão do Trabalho, de Administração e Serviço Público
DCT	Departamento de Correios e Telégrafos
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
EMI	Exposição de Motivos Interministerial
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MC	Ministério das Comunicações
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MP	Medida Provisória
OMC	Organização Mundial do Comércio
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
ERA	Relatório de Avaliação Empresarial
RESP	Reforma Estrutural do Setor Postal Brasileiro
STF	Supremo Tribunal Federal
UPS	United Parcel Service

UPU União Postal Universal

USPS United States Postal Service

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	FUNDAMENTOS TEÓRICOS.....	18
2.1	OS SERVIÇOS PÚBLICOS E A UNIVERSALIZAÇÃO.....	18
2.2	A UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS POSTAIS.....	21
2.3	A REGULAÇÃO.....	23
2.4	CONTROLE SOCIAL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....	30
3	ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	32
3.1	TIPO DE ESTUDO.....	32
3.2	COLETA DE DADOS.....	32
3.3	TRATAMENTO DE DADOS.....	33
3.4	DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO DA PESQUISA.....	33
3.5	MODELO DE ANÁLISE.....	33
3.6	LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	34
3.7	PREMISSAS.....	34
4	DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO MODELO REGULATÓRIO DO SETOR POSTAL BRASILEIRO.....	37
4.1	BREVE HISTÓRICO DOS CORREIOS.....	37
4.2	DA CRIAÇÃO DA ECT.....	39
4.3	O MODELO REGULATÓRIO BRASILEIRO.....	41

5	DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO MODELO REGULATÓRIO DE PAÍSES SELECIONADOS.....	72
5.1	SETOR POSTAL NO MUNDO.....	72
5.2	A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL.....	77
5.3	DESCRIÇÃO DO MODELO REGULATÓRIO DO CANADÁ.....	88
5.4	DESCRIÇÃO DO MODELO REGULATÓRIO DOS ESTADOS UNIDOS.....	91
5.5	DESCRIÇÃO DO MODELO REGULATÓRIO DA AUSTRÁLIA.....	97
5.6	DESCRIÇÃO DO MODELO REGULATÓRIO DO MÉXICO.....	101
5.7	DESCRIÇÃO DO MODELO REGULATÓRIO DA ESPANHA.....	104
5.8	ANÁLISE DOS MODELOS REGULATÓRIOS DOS PAÍSES SELECIONADOS.....	107
6	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	108
6.1	ANÁLISE DA UNIVERSALIZAÇÃO DE PAÍSES SELECIONADOS.....	108
6.2	ANÁLISE DO MODELO REGULATÓRIO DE PAÍSES SELECIONADOS.....	111
6.3	ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	112
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	113
	REFERÊNCIAS.....	115

1 INTRODUÇÃO

A maior parte dos Estados Nacionais reconhece em seus marcos regulatórios a existência de serviço postal prestado de forma permanente e contínua. Mesmo assim, em muitos países existem contingentes de populações que ainda não contam com acesso aos citados serviços, seja às agências de correios, seja à distribuição em domicílio. Outra parte significativa das populações tem que percorrer grandes distâncias desde a sua residência para encontrar a unidade postal mais próxima.

No Brasil, a Portaria nº 566 do Ministério das Comunicações (MC), publicada no Diário Oficial da União (D.O.U). de 30/12/2011, estabelece as metas e as ações para a universalização dos serviços postais de atendimento e distribuição, definindo como serviços postais básicos: as cartas simples e registradas, as encomendas não urgentes e o serviço de telegrama, que devem ser oferecidos a todos os distritos com mais de 500 habitantes.

No entanto, no Brasil o grau de universalização dos serviços encontra-se muito distante daqueles atingidos pela comunidade europeia. Isso indica que os investimentos e os custos de universalização dos serviços ainda serão bastante elevados, para os próximos anos. Mas as tendências de liberalização dos mercados e de fim das áreas de exclusividade poderão colocar o país em grande dificuldade, se não forem estabelecidas ações que preparem o setor postal brasileiro para essas mudanças. Sem outras fontes de financiamento, a universalização dos serviços postais poderá ficar comprometida.

Por isso, torna-se importante o estudo sobre o atual modelo regulatório brasileiro, que apresenta uma legislação em desconformidade com as novas relações (jurídicas e econômicas) e com a crescente e inevitável densidade de serviços oferecidos em escala mundial, pelos agentes privados atuantes no setor.

Além disso, a produção acadêmica sobre o setor postal no Brasil é limitada e quase toda é centrada na discussão jurídica sobre a existência legal do monopólio postal, sendo necessário estabelecer uma discussão sobre a universalização dos serviços e sobre o marco regulatório atual.

Imagina-se, também, ser possível contribuir para a discussão acerca de um novo marco regulatório compreensivo dessa nova geração de serviços e da atuação

desses novos *players*, que, sem excluir o papel essencial e histórico do operador público, ofereça suprimentos e complementação de relevante utilidade pública para o intercâmbio de informações e serviços em nível nacional e transnacional, o que poderá sugerir modificações na realidade abarcada pelo tema proposto.

Além disso, a pesquisa poderá trazer contribuições para a clarificação da teoria, em aspectos que vêm sendo recentemente estudados para uma nova noção de serviços públicos no Brasil. Assim, passa-se a analisar os antecedentes da transformação do setor postal.

Na última década do séc. XXI a ECT tem observado uma queda na sua avaliação pela sociedade, em decorrência do suposto envolvimento de dirigentes e gestores com atividades escusas, que redundaram no surgimento da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CMPI) dos Correios, em 2005. Além disso, foi observada também uma deterioração dos níveis de qualidade dos serviços, retratadas com clareza na edição da Portaria nº 566/2012 pelo Ministério das Comunicações (MC), que estabelece metas de qualidade para a prestação dos serviços postais inferiores às praticadas na década de 1980.

Assim, os condicionamentos vigentes, quando da criação da ECT, não são mais válidos. Diversas transformações ocorridas no Brasil e no mundo, desde a fundação da empresa, indicam a necessidade de uma ampla reforma no setor postal brasileiro.

O setor postal segue sendo a maior rede de distribuição do mundo e, como tal, constitui uma infraestrutura essencial para a economia global.

Em seu conjunto, os Correios de 192 países que fazem parte da União Postal Universal (UPU), agência especializada da ONU, empregam mais de cinco milhões de pessoas, entregam 435 bilhões de correspondências e seis bilhões de encomendas, além de oferecerem uma gama de serviços eletrônicos e serviços financeiros.

Centenas de milhões de transações físicas, eletrônicas e financeiras são realizadas diariamente via postal em todo o mundo, o que constitui um veículo para as trocas e o desenvolvimento econômico.

Os Correios, como um serviço relativo à infraestrutura, promovem a integração econômica e social dos países, fomentando e facilitando as transações econômicas

da sociedade, integrando mensagens de publicidade com mensagens transacionais, distribuindo mercadorias, documentos, processando cobranças, pagamentos, provendo logística completa para a sociedade em geral.

Por uma série de razões, ao longo da última década, o setor postal tem sido submetido à rápida transformação. Do lado da tecnologia, os principais direcionadores da mudança incluíram o rápido crescimento da Internet, que resultou na substituição digital de grande parte da correspondência física. Uma preocupação chave é que hoje o setor continua enfrentando os desafios da substituição digital, com queda gradual dos volumes de correspondência em vários países do mundo. A recente recessão econômica global apenas acelerou essa queda e apesar de estarmos agora fora dessa recessão específica, não há razão para acreditar que os volumes irão se recompor de forma significativa. (OSBORN & SUND, 2011)

A palavra-chave quando se discute a transformação postal é a regulação. A maioria dos operadores está sujeita a restrições regulamentares que geralmente definem ou limitam as áreas de negócios abertas ao operador, os preços que podem ser cobrados e outros itens.

Assim, é preciso analisar comparativamente a realidade brasileira do setor postal, nos aspectos relativos à universalização dos serviços e às características do marco regulatório, com as experiências em curso em outros países do mundo.

O setor postal brasileiro hoje é composto por um operador público (ECT) e por diversos operadores privados, nacionais e estrangeiros. Sendo os serviços postais considerados serviços públicos e não atividades econômicas no sentido estrito, observa-se a existência das seguintes inconformidades:

- Os operadores privados não receberam delegação do poder público para a prestação dos serviços, conforme estabelece o artigo 175 da Constituição Federal de 1988.

- Inexistem regras e parâmetros de prestação dos serviços postais pelos operadores privados, que executam as atividades em regime de livre iniciativa. Como exemplo, não têm obrigações de universalidade e de continuidade dos serviços e nem obedecem a padrões mínimos de qualidade ou outros princípios fundamentados na noção de serviço público.

Além disso, as tendências mundiais convergem para a liberalização dos mercados postais, ou seja, para a extinção dos serviços reservados ao operador em regime público, como acontece no Brasil com aqueles previstos no artigo 9º da Lei nº 6.538/1978. No entanto, a citada reserva constitui a principal fonte de financiamento dos chamados serviços postais universais (em todo o território nacional, a todo cidadão, a preços acessíveis).

Na União Europeia (UE), o processo de liberalização dos mercados postais dos países membros foi negociado desde o início da década de 90 e realizado em etapas, para não comprometer ou mesmo inviabilizar a prestação dos serviços postais universais e as finanças dos operadores que asseguram este direito de todo cidadão. Todos os países da União Europeia já liberalizaram os seus mercados. Como efeito esperado da liberalização, está ocorrendo a transnacionalização dos operadores públicos, que passaram a atuar nos mercados nacionais liberalizados.

No Brasil, no entanto, a dificuldade de entendimento e a insegurança jurídica reinante conduzem a necessidade de elaboração de um novo marco legal, o que foi tentado em 1999, com o envio do Projeto de Lei (PL) No. 1.491 ao Congresso Nacional. O PL propunha a criação do Sistema Nacional de Correios, a transformação do operador público de empresa pública (ECT) para sociedade de economia mista (Correios do Brasil S/A), a criação de uma agência reguladora e a definição de regimes público e privado de exploração dos serviços. Ocorre que, após longa tramitação pelas comissões temáticas da Câmara dos Deputados, o governo do então presidente Luis Inácio da Silva (LULA), em 2003, encaminhou mensagem ao Congresso Nacional, solicitando a retirada do referido PL.

A atuação dos diversos grupos de interesse parece ter sido decisiva para a não aprovação do projeto e para a sua retirada em 2003, diferentemente do que ocorreu no setor de telecomunicações, por exemplo, que teve o seu marco regulatório aprovado em 1997.

Em audiências públicas realizadas ao longo de 1999, ano da apresentação do referido PL, diversas partes interessadas se manifestaram, destacando-se, além dos representantes da ECT e do governo, representantes dos operadores privados e das companhias de transporte aéreo, que não se mostraram favoráveis à regulamentação do setor e à manutenção de uma área reservada ao operador público.

Em decorrência, o marco regulatório principal, a Lei nº 6.538/78, não incorpora as profundas mudanças introduzidas no setor postal nas últimas décadas e não se mostra adequado para gerir a intensa complexidade da regulação desses serviços.

Com efeito, somente por meio da Portaria nº 1.326, de 14 de dezembro de 2010, o Ministério das Comunicações aprovou a incorporação, ao ordenamento jurídico nacional, da Resolução GMC nº 15, de 20 de julho de 2008, do Grupo Mercado Comum do Sul, que trata das "Diretrizes para o Estabelecimento do Marco Regulatório do Setor Postal no Mercado Comum do Sul - MERCOSUL", que, segundo a referida resolução, deveria ter sido incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro antes de 20/9/2008.

Atualmente, a sociedade brasileira desconhece qualquer proposta de um novo marco legal para o setor postal, o que impõe a manutenção do presente quadro de insegurança jurídica para os operadores e de ausência de controle social pelo cidadão-usuário.

No que concerne à universalização dos serviços postais, os resultados observados no Brasil não evoluem significativamente nas últimas décadas e quase 20% dos brasileiros não têm acesso aos serviços de distribuição postal domiciliária, conforme dados da UPU.

Assim, considerando-se que o modelo regulatório do setor postal brasileiro não foi significativamente alterado nas últimas décadas, para acompanhar as modificações dos mercados interno e mundial e que não há a plena universalização dos serviços postais, tem-se como questão de pesquisa:

Como o atual modelo regulatório brasileiro estabelece limites para a universalização dos serviços postais no Brasil, em comparação com o observado em outros países selecionados?

Tem-se como objetivo geral da pesquisa analisar as principais limitações impostas pelo modelo regulatório do setor postal brasileiro na universalização dos serviços postais no Brasil, em comparação com o observado em outros países do mundo.

Os objetivos específicos da pesquisa são os seguintes:

- a) Discutir sobre as características do modelo regulatório no Brasil e de outros países selecionados.
- b) Apresentar um quadro comparativo entre o Brasil e os outros países selecionados, referente à universalização dos serviços postais;
- c) Identificar a existência de metas e de incentivos à universalização dos serviços postais pelos operadores no Brasil e de controle social na sua execução.

Além do capítulo 1, parte inicial do trabalho, que teve por objetivo introduzir o tema de pesquisa e contextualizá-lo, bem como apresentar o problema de pesquisa e seus objetivos, a presente dissertação está estruturada em mais quatro capítulos.

O capítulo 2 apresenta o marco conceitual e teórico da pesquisa, utilizado na construção do modelo de análise da pesquisa.

O capítulo 3 é formado pelos aspectos metodológicos da pesquisa, apresentados em seis itens: tipo de estudo; coleta de dados; tratamento de dados; delimitação do universo da pesquisa; modelo de análise e premissas.

O capítulo 4 objetiva descrever as características do modelo regulatório do setor postal brasileiro, à luz da Teoria da Escolha Pública e da experiência internacional, considerando as especificidades do setor no Brasil e seu controle social.

No capítulo 5 são apresentadas as características dos modelos regulatórios de países selecionados, com a identificação das suas semelhanças e diferenças com o modelo regulatório do setor postal brasileiro.

O capítulo 6 contém a apresentação dos resultados por categorias de análise, tanto para a universalização dos serviços postais quanto para o modelo regulatório.

Por fim, o capítulo 7 traz as considerações finais, limitações da pesquisa e sugestões para futuros estudos.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

2.1 OS SERVIÇOS PÚBLICOS E A UNIVERSALIZAÇÃO

Afora as discussões nacionais sobre os conceitos de serviços públicos, é necessário apresentar uma nova concepção decorrente de transformações no mundo, que obrigaram a uma releitura da concepção francesa clássica:

Não se pode negar que o serviço público sempre refletiu a evolução da sociedade e do Estado, sendo afetado por fatores econômicos, sociais e tecnológicos. Podem ser mencionadas, por exemplo, a onda de privatizações, a quebra de monopólios estatais, a tendência à liberalização dos mercados, a dinâmica das novas conquistas tecnológicas. Tais fatores mostraram-se muito acelerados nos últimos anos, provocando transformações e questionamentos. (MEDAUAR, 2003, p. 48)

Importante observar que os citados questionamentos, segundo Carneiro (2006), surgiram em decorrência de alguns preceitos estabelecidos em Tratados e Textos da Comunidade Europeia. O art. 36 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, cujo título é “Acesso aos serviços de interesse econômico geral”, por exemplo, dispõe:

A União reconhece e respeita o acesso aos serviços de interesse econômico geral, tal como dispõem a legislação e práticas nacionais, em conformidade com o Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia, com o fim de promover a coesão social e territorial da União Europeia.

No entanto, Carneiro (2006) destaca que a citação mais significativa da expressão “serviço de interesse econômico geral” encontra-se no artigo 86.2 da versão consolidada do Tratado de Roma (Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia), o qual estabelece que as empresas prestadoras de tais espécies de serviços deverão sujeitar-se à livre concorrência, “[...] nos limites em que a aplicação de tais normas não obste o cumprimento, em termos de direito e de fato, da específica missão que lhes é atribuída [...]”.

Para Moreira (2003), em sua análise do impacto da União Europeia para os serviços públicos, a noção tradicional de serviço público é compreendida como as prestações organizadas e proporcionadas pelo poder público aos particulares, destinadas a satisfazer as necessidades comunitárias essenciais, passíveis de

utilização individual. O citado autor apresenta dentre essas necessidades serviços básicos como o saneamento básico, os transportes coletivos, os correios, as telecomunicações e o abastecimento de água e de energia. Para o autor, na sua concepção tradicional, o serviço público representa a responsabilidade do poder público pelo bem-estar da coletividade. Contém a ideia de que o mercado e a iniciativa privada não podem atender a essas necessidades coletivas em termos satisfatórios, ou porque nem sequer garantem a existência dos serviços, ou porque não os asseguram em termos de acessibilidade a todos os cidadãos-usuários.

Os princípios clássicos do serviço público, desenvolvidos pela jurisprudência administrativa francesa, seguida da doutrina, são os seguintes, de acordo com Moreira (2003): garantia de provisão (garantia de que o serviço não deixará de ser ofertado); continuidade (garantia de fornecimento sem interrupções, sob cujo princípio justificou-se a limitação das greves nos serviços públicos ou mesmo a sua proibição); universalidade (garantia de acesso de todos os usuários em potencial, independentemente do seu lugar de residência); igualdade de tratamento entre todos os usuários; tarifa uniforme (independentemente dos custos de fornecimento de cada usuário,) e estabilidade das tarifas, sem responderem às variações da procura ou variações conjunturais nos custos; tarifas sociais (inferiores aos custos de produção, para categorias definidas de usuário) e adaptabilidade (garantia de ajustamento permanente às necessidades da coletividade).

O autor justifica o aparecimento da concepção de serviço de interesse econômico geral no âmbito Comunidade Europeia, ao asseverar que a ordem fundamental da Comunidade se baseia na economia de mercado e na concorrência. No entanto, o art. 295 do Tratado de Roma confere autonomia aos Estados-Membros para criarem ou manterem empresas públicas ao lado de empresas privadas.

Do mesmo modo, para Baquer (2003) os serviços de interesse econômico geral constituem a base do modelo europeu de sociedade e oferecem referências à coletividade.

Assim, Carneiro (2006) ressalta a importância de evitar que os progressos sociais obtidos até o momento sejam cerceados pela noção de serviço de interesse econômico geral, orientado para a busca do equilíbrio e para as exigências de uma economia aberta.

Diversos autores estrangeiros já analisaram a relação entre as expressões “serviço público” e “serviço de interesse econômico geral”. Medauar (2003), em sua análise específica sobre o assunto, destaca duas correntes radicais: a primeira, liderada pelos franceses, recusou a nova expressão “serviço de interesse econômico geral” e propôs a manutenção da concepção tradicional de serviço público; a segunda corrente, liderada por espanhóis como Ariño e Lopez-Muniz (na obra *El Nuevo Servicio Publico*, Madri, 1997), afirma que o serviço público, como era conhecido não mais existe e que as prestações devem ser garantidas pelo Estado, sem nenhuma reserva..

Gouveia (2001), autor de obra específica sobre os serviços de interesse geral em Portugal, conclui:

É claro que os serviços públicos são actividades de interesse geral, uma vez que revestem um carácter de essencialidade para os cidadãos, mas não é esse o aspecto determinante para a sua qualificação. Podemos então afirmar que os serviços públicos são serviços de interesse geral executados pelo Estado ou pelos poderes públicos.. [...] Por outras palavras, o conceito de serviço público tem sido utilizado ora em sentido subjectivo – actividades prestadas pelo Estado – ora em sentido objectivo – designando os princípios de serviço universal. Parece-nos mais indicado utilizar os termos ‘serviço de interesse geral’ e ‘serviço universal’, por diversas razões. Em primeiro lugar, porque o termo ‘serviço público’ designa as actividades prestadas pelo Estado e outros organismos públicos, o que não se enquadra com a recente privatização da maioria desses serviços e a entrada no mercado de entidades privadas em concorrência com as entidades públicas. Em segundo lugar, porque deveremos ter em conta que a ordem jurídica comunitária utiliza os termos ‘serviços de interesse geral’ e ‘serviço universal’, muito embora ainda não exista uma clara definição desses termos. (p.112)

Gouveia (2001), por fim, estabelece as seguintes definições, de suma importância para o tema: (i) Serviço de interesse geral, (satisfaz necessidades básicas da generalidade dos cidadãos, cuja existência é essencial à vida, saúde e participação social); (ii) Serviço público: (serviço de interesse geral executado pelo Estado ou pelos poderes públicos); (iii) Serviço de interesse econômico geral (satisfaz as necessidades básicas de natureza econômica dos cidadãos. É uma subespécie do conceito mais amplo de serviço de interesse geral); (iv) Serviço público essencial: (definido para proteger os usuários dos serviços de fornecimento de água, energia elétrica, gás e telefone); (v) Serviço universal (serviço público em sentido objetivo e exprime um conjunto de princípios e obrigações que determinados

serviços deverão cumprir para serem acessíveis a todos os cidadãos a preços razoáveis). (p. 113-114)

Carneiro (2006) apresenta a primeira análise e aferição dessas novas ideias no setor postal e contempla uma conclusão favorável à adoção do conceito de serviço de interesse econômico geral para os serviços postais no Brasil:

Constatamos deste modo, que a noção de serviço de interesse econômico geral consolidada na União Europeia é hábil para traduzir perfeitamente este contexto de diversificação de interesses protegidos, já que delimita, por meio de outra concepção – a de serviço universal – que operadores deverão garantir o acesso dos indivíduos ao serviço postal, i.e., terão “obrigações de serviço público”, e quais operadores não terão essas obrigações.

Assim, é preciso de imediato rever outro conceito importante para a pesquisa: o conceito de universalização.

2.2 A UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS POSTAIS

Ainda considerando as ideias centrais emanadas da Comunidade Econômica Europeia no setor postal, Gavín (2003) afirma que o conceito de serviço universal apresenta o núcleo essencial do que normalmente se tem atribuído à noção de serviço público nos Estados da Comunidade Europeia e relata, como já observado anteriormente, que o Direito Comunitário não utiliza o termo “serviço público”, mas sim os termos “serviço de interesse econômico geral” e “serviço universal”. O citado autor destaca que “serviço universal” é aplicado pelas Diretivas Comunitárias em âmbitos ou setores específicos (particularmente as telecomunicações e os serviços postais).

Na Comunicação da Comissão da Comunidade Europeia sobre os Serviços de Interesse Geral na Europa (DOCE C 281, 26 de setembro de 1996), o conceito de serviço universal aparece caracterizado nos seguintes termos:

Desenvolvido pelas Instituições da Comunidade, este conceito evolutivo define um conjunto de exigências de interesse geral a quem deveriam se submeter atividades de telecomunicações ou de correios em toda a Comunidade, por exemplo. As obrigações que derivam deste serviço têm por objeto garantir o acesso de todos a determinadas prestações essenciais de qualidade e a um preço acessível.

Para Gavín (2001), o conceito de “serviço universal” tem sido utilizado numa acepção distinta da que em princípio poder-se-ia associar aos Correios, no sentido que permite a comunicação entre todos os países, no marco das normas e convênios elaborados no cerne da União Postal Universal.

A Diretiva 97/67/CE do Parlamento e Conselho Europeus, de 15/12/1997, normativa seminal do processo de reforma postal na União Europeia, fixa uma série de obrigações ao prestador de serviço universal, dentre as quais destacam-se: o conteúdo das prestações, a densidade dos pontos de contato com a população, a frequência nas coletas e distribuições, a informação que deve ser disponibilizada aos usuários, preços acessíveis e os padrões de qualidade a serem mantidos. (CARNEIRO, 2006)

Grotti (2003) esclarece que as obrigações de serviço universal devem ser definidas de acordo com as especificidades de cada setor: Assim, apenas algumas tarefas, missões ou atuações concretas de uma atividade ou setor deverão ser definidas como serviço universal, ou seja, com encargos de serviço público obrigatório.

Ainda segundo Grotti (2003), os exemplos de serviços universais seriam os seguintes: nos correios (serviço básico postal de cartas, mas não o serviço de encomendas ou transporte urgente); no transporte (cobertura de determinadas linhas regulares); nas telecomunicações (serviço básico telefônico com caráter universal, mas não os serviços de valor agregado, a telefonia móvel); na eletricidade (transporte em alta tensão e a distribuição universal a todo pequeno consumidor final, mas não a geração elétrica, nem a venda por atacado).

Para Carneiro (2006), garantir serviço universal pode envolver a previsão de alguns serviços para alguns usuários a tarifas diferentes daquelas que resultam das condições normais de mercado. Contudo, compensar obrigações designadas para fornecer tais serviços em tais circunstâncias não deve resultar em distorção da concorrência.

No entanto, para Carneiro (2006), é forçoso constatar que a prestação do serviço universal traz em si um problema de financiamento.

Moreira (2003) discorre sobre três mecanismos principais para responder a esse problema: O primeiro deles consiste na criação de uma taxa ou contribuição especial, a ser paga por todos os usuários dos serviços em favor da empresa operadora. Outro mecanismo consiste em estabelecer a obrigatoriedade de todos os operadores desse mercado contribuírem para um fundo de financiamento das obrigações de serviço público, com a finalidade de indenizar o operador dos serviços universais. Por fim, outro mecanismo é o subsídio público, por meio de transferências em favor do operador incumbido das obrigações do serviço universal.

Apesar disso, o modelo mais comum de financiamento da universalização dos serviços postais continua sendo a prática de subsídios cruzados, mediante a definição de uma área de reserva para os operadores dos serviços universais.

Os dois aspectos, a definição de uma área de reserva e a prática de subsídios cruzados, são de extrema relevância para a pesquisa, pois retratam as práticas dominantes no setor postal mundial, inclusive no setor postal brasileiro. No entanto, as citadas práticas vêm sendo duramente questionadas, como ofensivas aos princípios da livre concorrência. Será um ponto crucial dos estudos e está diretamente relacionado com o item seguinte.

2.3 A REGULAÇÃO

O Estado brasileiro passou por fases distintas ao longo do século XX, cuja evolução não se deu de forma simultânea e homogênea. Contudo, é possível delinear algumas destas fases. A primeira, identificada como fase do Estado Liberal, revelou um Estado de funções bastante reduzidas, no qual se vivia “a afirmação, ao lado dos direitos de participação política, dos direitos individuais, cujo objeto precípua era o de traçar uma esfera de proteção das pessoas em face do Poder Público” (FORGIONI, 1998).

A seguir, instaurou-se a fase do estado intervencionista, que desconhecia a propriedade privada e a livre iniciativa. No estágio posterior, do Estado de Bem-Estar Social ou do *Welfare State*, o Estado assumiu diretamente papéis econômicos e foram introduzidos conceitos de função social da propriedade e da empresa, assim como se consolidaram os chamados direitos sociais. No final do século XX,

delineou-se a fase da pós-modernidade, em que se passou a criticar severamente a ineficiência e os custos do Estado. (CARNEIRO, 2006)

Para Carneiro (2006), dentro das fases acima delineadas, ocorreram algumas transformações estruturais, dentre as quais destaca a flexibilização dos monopólios estatais. Moreira Neto (2003) destaca que até o direito constitucional e o direito administrativo não puderam escapar dessas transformações e tiveram que enfrentar questões como a definição do regime jurídico aplicável ao desempenho de atividades econômicas pelo Poder Público e a realização, por particulares, de atividades que outrora eram definidas como estatais, mas continuaram públicas ou de interesse público.

Carneiro (2006) destaca que o papel do Estado, sobretudo de intervenção na economia para a consequente preservação da sociedade, sempre foi e continuará sendo de extrema relevância. No entanto, concentra seus estudos na concepção de que a pesada intervenção do Estado transformou-se, ao longo dos anos, em uma intervenção mais leve, característica de um Estado regulamentador/fomentador. Para a autora, o conceito de competição teve, então, que sofrer adaptações.

Segundo Benjó (1999), a competição é um mecanismo pelo qual, por um lado, cada empresa objetiva maximizar seus lucros, sem qualquer preocupação com o benefício social, isto é, com os consumidores; e de outro lado, os consumidores procuram maximizar a prevalência dos seus interesses com comportamentos exclusivamente individuais. Ocorre que, na prática, o bom funcionamento do livre mercado exige que sejam cumpridos alguns requisitos: não haver dominação de mercado e não haver externalidades.

Benjó (1999) conceitua a dominação de mercado como a possibilidade de qualquer agente econômico entrar e sair do mercado livremente, tendo como exemplos típicos as situações de cartel e de monopólio, inclusive o natural, em que a liberdade dos demais agentes é limitada pelos agentes cartelizados ou monopolistas. Já as externalidades, propõe Benjó (1999), devem ser entendidas como os custos ou prejuízos involuntários causados por um agente econômico para produzir um bem ou serviço.

Resulta, daí, segundo Carneiro (2006), o principal fundamento econômico da intervenção estatal: restabelecer o equilíbrio garantidor da livre competição.

Conforme afirma Moreira (1997), uma das acepções possíveis da palavra “regulação” diz respeito à ideia de manutenção ou restabelecimento de equilíbrio de um sistema.

Carneiro (2006) ressalta, no entanto, que para estabelecer este “equilíbrio garantidor da livre competição”, é preciso que o Estado se mantenha íntegro com relação à “tentação” de ir além das soluções prescritas para determinadas situações, promovendo intervenções regulatórias “adicionais” desnecessárias. Desta forma, segundo a autora, uma vez verificada a demanda regulatória, ou seja, a necessidade de intervenção do Estado em um dado setor, é importante esclarecer os limites em que deva ocorrer e em que modalidades.

Quanto à política regulatória, Peci (2007) afirma:

Tradicionalmente, os objetivos de uma política reguladora são a defesa da concorrência e a defesa do usuário dos serviços públicos. A regulação visa manter o chamado equilíbrio econômico-financeiro, sem permitir que os consumidores sejam lesados ou mesmo negligenciados pelos prestadores dos serviços. Embora muitas vezes esses objetivos sejam apresentados como não conflitantes entre si, sob o argumento de que a defesa da concorrência cria condições favoráveis ao usuário do serviço público, na prática nem sempre isso ocorre. Uma política forte de defesa da concorrência não abre espaço para o uso de subsídios a tarifas voltadas para as camadas desfavorecidas da população. A hierarquização desses objetivos é prática comum em países como Reino Unido, sendo considerada uma importante definição política. [p. 18]

A autora afirma que a ausência de uma política regulatória constitui um dos principais pontos de estrangulamento do modelo regulatório brasileiro, [p. 18] e que as suas principais falhas não são decorrentes da falta de estrutura, mas da falta de formulação [p. 19].

No contexto de reestruturação do papel do Estado, Cuéllar (2001) cita a expressão “Estado Subsidiário”, segundo o qual:

Suas características predominantes o qualificam como uma organização binária que se integra com uma unidade de hierarquia superior que exerce as funções indelegáveis (justiça, defesa, seguridade, relações exteriores, legislação), pertencentes ao Estado como comunidade perfeita e soberana, unidade que se completa ao próprio tempo com outra, mediante funções desenvolvidas por um conjuntos de organizações menores que cumprem uma missão supletiva de atividade privada (educação, saúde, serviços públicos).

Di Pietro (1999), por sua vez, assegura que a concepção de Estado Subsidiário foi formulada no final do século XIX pela Doutrina Social da Igreja. No entanto, a autora aponta a distinção entre Estado Subsidiário e Estado Mínimo, para quem, nesse último, o Estado somente exercia as atividades consideradas essenciais, deixando todas as outras para a iniciativa privada, dentro da ideia de liberdade individual que era inerente ao período do Estado Liberal. Já no Estado Subsidiário, o Estado exerce as atividades essenciais, típicas do Poder Público bem como as atividades econômicas e sociais que o particular não consiga desempenhar a contento no regime de livre iniciativa e livre competição.

Assim, segundo Carneiro (2006), tendo os Estados se mostrado incapazes não só de realizar os investimentos necessários à melhoria de determinados setores, como também de gerenciá-los de forma empresarial e, simultaneamente, tendo a iniciativa privada observado o grande potencial de mercado, passou-se a entender a atividade empresarial como objeto e de exploração econômica rentável. A convivência entre capitais públicos e privados passou a existir não só na forma de iniciativas empresariais desvinculadas dentro de um mesmo mercado, como também o próprio setor público passou a absorver capitais privados para a revitalização de sua organização empresarial.

Segundo Torres (2001), o princípio da subsidiariedade fundamenta o papel subsidiário do Estado em relação à sociedade, cabendo-lhe nortear a atuação estatal, com o desafio de alcançar uma alternativa entre o Estado social e o Estado mínimo, em que se prestem serviços, sem implicar “na dominação da sociedade pelo aparato estatal e sem que o cidadão perca sua liberdade de escolha”.

Costódio Filho (2004), no entanto, tem um entendimento diverso, na sua tese de doutorado “Serviço postal: uma proposta de leitura do art. 21, X, da Constituição Federal de 1988”, conforme conclui:

Assim, a atuação direta do Estado na economia, no contexto atual, não é (ou deve ser) necessariamente subsidiária, menor do que a do particular, a priori, mas há de ser pautada a bem da consecução do referido programa; cumpre acomodar no domínio econômico o Estado ao lado da iniciativa privada conforme reclamam os interesses concretos e jogo. [...] Daí a conclusão: o que se observa ali é a complementaridade, antes que a subsidiariedade. [...] (p. 92)

Carneiro (2006), de forma diferente, sustenta a aplicação do princípio da subsidiariedade no setor postal como não somente possível, mas como necessário:

[...] a atuação do Estado somente se justifica em situações de relevante interesse coletivo ou de imperativo de segurança nacional, em que não é legítima a exclusão da iniciativa privada. Especificamente no setor postal, pode-se associar essas situações de relevante interesse social coletivo ou imperativo de segurança nacional à manutenção dos serviços postais universais. (p.58)

Ainda nos conceitos de concorrência e regulação, Carneiro (2006) aponta que o Direito Comunitário Europeu foi o primeiro a operacionalizar diversas modificações ocorridas no modelo de atuação estatal, que culminaram com a liberalização de alguns dos principais setores da economia e revelaram um modelo de regulação para a competição.

Oliveira e Rodas (2004) apresentam aspectos importantes para os estudos sobre concorrência e regulação:

As evoluções históricas da política antitruste e da regulação, a partir do século XIX, sugerem uma delimitação de fronteiras entre as duas áreas que, a primeira vista, pareceria óbvia. A defesa da concorrência visaria assegurar a proteção dos mecanismos de mercado. Em contraste, a regulação tradicional teria como objeto substituir esses mecanismos diante de falhas de mercado consideradas insuperáveis. A defesa da concorrência, tem, portanto, caráter mais geral do que a regulação. Esta última deveria existir, em princípio, quando houvesse uma falha de mercado cujo custo fosse superior ao da intervenção governamental, ou de falha do Estado. [...] quatro elementos diferenciadores principais: i) o objetivo da defesa da concorrência é mais restrito, atendo-se em geral ao da eficiência alocativa. A regulação incorpora um conjunto maior de metas, incluindo preocupações amplas, como a de universalização dos serviços, integração regional e meio ambiente, entre outros; ii) o método de trabalho da autoridade antitruste é caracterizado pela utilização de mecanismos de mercado, enquanto o regulador tradicional procura substituí-los; iii) a autoridade antitruste agiria a posteriori, exceto nos casos de controle de concentração; já o regulador tradicional estabelece regras a priori que deveriam ser seguidas pelos administrados; iv) a autoridade antitruste teria preferência por remédios estruturais que pudessem, uma vez adotados, restabelecer o funcionamento dos mecanismos de mercado. Como estes últimos tenderiam a ser substituídos pela regulação, a autoridade regulatória teria propensão a adotar remédios comportamentais. (p. 75)

Fadul (2004) afirma que, objetivando posicionar-se diante desse novo cenário, vários países ocidentais empreenderam ajustes internos, enfatizando aspectos distintos de acordo com seus contextos políticos e institucionais. No Brasil, segundo a autora, o paradigma do Estado “mínimo”, que tem por finalidade não somente a redução o tamanho do Estado mas, também, a desconcentração do seu poder, acompanhada da redefinição de seu papel e de suas responsabilidades sociais, tornou-se o fio condutor da busca pela racionalização e modernização do Estado no final do século XX.

Especificamente no setor postal, Carneiro (2006) afirma que a atividade postal foi tradicionalmente estruturada em todos os países sob a forma de prestação direta ou indireta pelo próprio Estado, oferecendo serviços à sociedade em regime de monopólio, constituindo, assim, obstáculo à atuação de empresas privadas no mercado.

Mais recentemente, no entanto, tem surgido uma nova concepção para os serviços, conforme descreve Grotti (2003):

A essência da mudança consiste na passagem de um sistema de titularidade pública sobre a atividade, concessões fechadas, direitos de exclusividade, obrigação de fornecimento, preços administrativamente fixados, caráter temporário (com reversão/resgate em todo caso) e regulação total da atividade, até no mínimo detalhe, para um sistema aberto, presidido pela liberdade de empresa, isto é, pela liberdade de entrada (prévia autorização vinculada), com determinadas obrigações ou encargos de “serviço universal”, mas com liberdade de preços e modalidades de prestação, com liberdade de investimento e amortização e, em definitivo, no regime de concorrência aberta, como qualquer outra atividade comercial ou industrial, em que tem que lutar pelo cliente (não há mercados reservados nem cidadãos cativos). Certamente, neste segundo modelo não há reserva de titularidade a favor do Estado sobre a atividade de que se trate. (p. 58)

Todavia, Aragão (2003) recomenda cautela na “concorrencialização dos serviços públicos” tradicionais, em função dos seguintes argumentos:

- Assimetria informacional: os prestadores privados de serviço público tendem a ter muito mais informações sobre a sua própria atividade que os órgãos reguladores, o que dificulta a aplicação por parte destes das medidas necessárias a manter os serviços públicos na senda dos interesses coletivos;

- Os agentes em concorrência tendem a agir mais sobre os setores mais lucrativos do mercado, trazendo os benefícios da concorrência apenas aos setores de maior poder aquisitivo da população, o que vai de encontro com o espírito igualitário e universal que os serviços públicos devem possuir;
- Igualmente, não se pode esquecer que muitos dos serviços indispensáveis para a coletividade, notadamente para aqueles menos privilegiados e situados em zonas inóspitas, podem não ser interessantes do ponto de vista exclusivamente comercial. Em outras palavras, nestes casos, se o custo fosse integralmente cobrado dos seus usuários, a prestação acabaria se inviabilizando por incapacidade financeira, contrariando o Princípio da Universalização dos serviços públicos;
- Os fatos mencionados nos itens anteriores também podem acarretar algumas externalidades, como por exemplo: o congestionamento das linhas mais lucrativas, com danos ao meio ambiente e ao bom ordenamento da cidade;
- A entrada de muitos competidores no mercado, principalmente quando tenha havido um otimismo exagerado em suas expectativas, pode levar a um aumento dos custos fixos e à diminuição do faturamento, o que pode levar ao aumento desmesurado das tarifas, a uma “quebradeira” no setor ou ao aumento da transgressão às normas jurídicas que regem a atividade;
- Havendo muitos agentes no setor, as informações são dispersas e parciais, o que compromete a eficiência global da prestação de serviços que são essenciais;
- A difusão de tipos de atividades diversas dentro de um mesmo setor, difundida pela concorrência, pode levar à fragmentação dos mercados em razão da tendência da proliferação de padrões técnicos incompatíveis;
- Muitas atividades que integram o bloco tradicional dos serviços públicos são irremediavelmente insusceptíveis de competição, de forma que a sua desregulação concorrencial levaria à substituição do monopólio público pelo monopólio privado;
- Na seara dos serviços públicos, apenas a concorrência, ainda que alcançando um estágio de grande eficiência, não é capaz de produzir todos os serviços socialmente desejáveis do ponto de vista do interesse público. [p. 8/10]

Mas, além da regulação, para a compreensão da execução dos serviços postais como serviços públicos, é preciso estabelecer a existência ou não de controle social na sua prestação..

2.4 CONTROLE SOCIAL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Aguillar (1999) afirma que existem duas formas de avaliação da capacidade de controle social dos serviços públicos. Uma delas seria o controle que efetivamente coubesse a setores da sociedade diretamente sobre os serviços públicos, sejam eles desempenhados por empresas ou pelo próprio Estado. Outra forma seria o poder de que desfrutasse a sociedade para interferir nas decisões estatais a respeito dos órgãos reguladores, na sua composição e na sua modelagem.

Analisando a Lei 8.987/95 (Lei de Concessões), Aguillar (1999) indica que apenas nos artigos 3º e 30 encontram-se os preceitos que contêm, em princípio, uma maior carga inovadora quanto à participação popular, mas que no entanto se referem exclusivamente à fiscalização dos serviços. Para o autor, além dos problemas da inexistência de fiscalização de caráter permanente, as atividades importantes que se seguem à concessão não se limitam à fiscalização, visto que a capacidade normativa, exclusiva do poder concedente, é mais importante.

Aguillar (1999) afirma, ainda, que na citada lei não há nenhuma previsão de realização de audiências públicas periódicas para influenciar no processo deliberativo, o que resulta em nenhum poder de fato aos cidadãos para, organizados em associações ou por representantes, interferirem nas tomadas de decisão.

Para Aguillar (1999), o fortalecimento da posição do usuário somente poderá ocorrer em duas situações: Informalmente – a coletividade se organiza espontaneamente e reage de modo a pressionar direta ou indiretamente o Poder Público; Institucionalmente – outorgam-se poderes a representantes comunitários, a entidades de bairro ou a associações de usuários para que possam interferir no processo decisório de modo oficial.

As principais inovações que o autor indica, para a segunda situação, referem-se à instituição das Ouvidorias, das Audiências Públicas, das Consultas Públicas, instrumentos presentes nas novas Agências Reguladoras.

Preliminarmente, Aguillar (1999) conclui que a superação da crise regulatória estatal passa obrigatoriamente pela valorização da descentralização administrativa e pelo incentivo à participação popular no controle das atividades públicas. Mas, ao mesmo tempo, a ampliação do espaço de participação da iniciativa privada na prestação de serviços públicos reclama, necessariamente o componente de regulação jurídica.

Di Pietro (1993) considera duas grandes modalidades de participação popular: direta e indireta. O direito de ser ouvido e a consulta à opinião pública são instrumentos de participação direta, visto que realizadas sem intermediação. Na participação indireta, a vontade popular manifesta-se por órgãos de consulta ou de decisão, por via do *ombudsman* e do Poder Judiciário. Para a autora, a participação indireta peca pela deficiência de real representatividade nos órgãos de consulta e preconiza a eleição de seus integrantes pela própria sociedade.

Já Moreira Neto (1992) adota o critério do grau de intensidade de participação dos cidadãos, que vai da simples influência na decisão até a vinculação da decisão, e relaciona quatro espécies de participação administrativa: a) participação informativa (publicidade dos atos estatais, orientação dirigida ao administrado); b) participação na execução (colaboração por meio das delegações de serviços públicos); c) participação pela consulta (audiências públicas, coletas de informações, debates públicos); e d) participação na decisão (atribuição legal de parcela do poder decisório).

O citado modelo será adotado para avaliar a participação dos cidadãos-usuários no modelo regulatório brasileiro.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo tem por objetivo apresentar aspectos referentes à metodologia utilizada para a elaboração deste trabalho. Tais aspectos referem-se ao tipo de estudo, à coleta de dados, ao tratamento dos dados, à delimitação do universo da pesquisa, ao modelo de análise, às limitações da pesquisa e às premissas utilizadas.

3.1 TIPO DE ESTUDO

Adotando a taxonomia de Vergara (1998), classifica-se esta pesquisa quanto aos fins e quanto aos meios:

- ▶ Quanto aos fins: é uma pesquisa descritiva e exploratória. Descritiva, na medida em que foram identificadas características do modelo regulatório do setor postal brasileiro e de outros países. Exploratória, tendo em vista a tentativa de esclarecer como o modelo regulatório brasileiro limita a universalização dos serviços postais no país.
- ▶ Quanto aos meios: é uma pesquisa bibliográfica. Numa primeira etapa, baseou-se em um estudo sistemático em livros, artigos, teses e dissertações que tratam do tema, objetivando compor um referencial da produção teórica. Na segunda etapa foram identificados países que iniciaram projetos de revisão dos seus marcos regulatórios do setor postal e se buscou informações atualizadas e necessárias à pesquisa por meio das respectivas administrações postais, órgãos reguladores e organismos internacionais.

3.2 COLETA DE DADOS

Os Instrumentos de coleta de dados foram distribuídos em duas etapas:

- ▶ 1ª Etapa - pesquisa bibliográfica em livros, periódicos especializados, teses e dissertações. A pesquisa bibliográfica teve como objetivo estabelecer um quadro de referência sobre a produção teórica acerca da regulação no setor postal;

- ▶ 2ª Etapa - levantamento de informações de administrações postais selecionadas. Nesta etapa, buscou-se identificar casos significativos de experiências em regulação do setor postal, de modo a obter respostas para questões sobre os modelos regulatórios e a universalização dos serviços postais.

As Informações relativas à universalização dos serviços postais compreendem o período de 2007 a 2011.

3.3 TRATAMENTO DE DADOS

O tratamento dos dados foi feito por meio do método hipotético-dedutivo. Buscou-se estabelecer comparações entre as informações e verificar a presença de certas regularidades e causalidades entre eles. Os dados obtidos foram categorizados e apresentados de forma estruturada para permitir uma análise crítica (BARDIN, 2004).

3.4 DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO DA PESQUISA

Foram considerados os modelos regulatórios do Canadá, dos Estados Unidos, da Austrália, do México e da Espanha. Os quatro primeiros países foram selecionados em função das suas dimensões territoriais, mais próximas da área do Brasil, que permitem avaliar de forma comparativa os desafios de universalização dos serviços postais. A Espanha foi selecionada por se tratar de um país-membro da União Europeia, cujo mercado já se encontra liberalizado.

3.5 MODELO DE ANÁLISE

O modelo de análise utilizado encontra-se dividido em três dimensões. A primeira dimensão refere-se à **Universalização dos Serviços Postais** e foi avaliada por três sub categorias de análise:

- a) **População atendida por agência de Correios:** composto pelas informações relativas à quantidade de agências postais permanentes, pela área geográfica coberta por agência postal permanente e pela quantidade de pessoas atendidas por agência postal permanente;

- b) **População atendida por distribuição domiciliária:** composto pelo percentual da população que tem acesso à distribuição domiciliária, conforme dados secundários da UPU (União Postal Universal);
- c) **Preço unitário da carta básica:** composto pelo valor em US\$ da carta simples nacional de até 20g e pelo índice de comprometimento da renda per capita nacional com a remessa anual de 264 cartas simples nacionais de até 20g.

A segunda dimensão refere-se à **Regulação dos Serviços Postais** e foi avaliada por uma sub categoria de análise:

- a) **Autonomia do órgão regulador:** composto pelo conceito de autonomia do órgão regulador: independente (agência executiva ou reguladora), vinculado à administração direta (ministério ou departamento), sem autonomia (funções de regulação e de prestação dos serviços executadas pelo operador público ou designado) e inexistente;

A terceira dimensão aborda o **Operador Público dos Serviços Postais** e foi avaliada pela sub categoria de análise **‘Participação do Estado no Controle do Operador Público’**, com níveis de 0% (operador privatizado) a 100% (operador órgão da administração direta ou empresa pública).

3.6 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

A pesquisa está restrita à análise dos marcos regulatórios dos citados países e aos resultados dos indicadores selecionados na universalização dos serviços postais, sem considerar outras variáveis socioeconômicas.

3.7 PREMISSAS

Parte-se das seguintes premissas: a primeira é de que o serviço postal é um serviço público e a segunda é de que compete ao Estado assegurar o acesso do cidadão aos citados serviços. Estas premissas se embasam nos fundamentos que se seguem.

A Lei 6.538/78 estabelece que “os serviços postais e o serviço de telegrama são explorados pela união, através de empresa pública vinculada ao Ministério das

Comunicações”. A empresa a que se refere a citada lei é a ECT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, empresa pública criada pelo Decreto-Lei 509/1969.

A citada lei estabelece, ainda, no seu artigo 9º, que são exploradas pela União, em regime de monopólio, as atividades de recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de carta e cartão-postal; recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de correspondência agrupada: fabricação, emissão de selos e de outras fórmulas de franqueamento postal.

Já a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no seu artigo 21, inciso X, que compete à União “manter o serviço postal” e no artigo 22, inciso V, que compete à União legislar privativamente sobre o serviço postal.

No entanto, como o citado diploma constitucional definiu no seu artigo 177 as atividades econômicas que constituem monopólio da União, estabeleceram-se discussões acerca da natureza jurídica dos serviços postais e, em especial, se a Constituição Federal de 1988 teria recepcionado o artigo 9º da Lei 6.538/1978, que impõe atividades operadas em regime de monopólio.

O posicionamento doutrinário sobre a natureza jurídica dos serviços postais pode ser dividido em duas posições principais:

- Serviços postais compreendidos como serviços públicos, com prestação direta ou mediante delegação, nos termos do artigo 175 da CF. Associam-se a essa corrente, dentre outros autores, Bandeira de Mello (2004) e Marques Neto (2002), para os quais a Lei 6.538/78 deve ser considerada um ato de delegação da União;

- Serviços postais compreendidos como atividade econômica em sentido estrito, submetida ao regime de livre iniciativa. São defensores desse entendimento Barroso (2001) e Bastos (2004), para os quais a exploração direta pelo Estado deve ater-se ao disposto no artigo 173 da CF 88.

No que concerne à existência ou não do monopólio postal, a doutrina e a jurisprudência também apresentam divergências. Em produções recentes específicas sobre os serviços postais, Carneiro (2006) e Xavier (2007) apontam que a CF 88 não recepcionou o monopólio postal, previsto na Lei 6.538/78. Na jurisprudência, os posicionamentos vinham sendo conflitantes, tendo a ECT

ingressado com ações de proteção dos seus serviços defesos aos demais operadores, que mesmo assim vinham sendo executados.

Em reação, a ABRAED – Associação Brasileira das Empresas de Distribuição – ingressou no SFT com uma ADPF – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, com o intuito de obter a manifestação daquele egrégio tribunal acerca da recepção da Lei 6.538/78 pela CF 88 e, por conseguinte, da inexistência do monopólio postal.

No entanto, no julgamento realizado, o entendimento do STF, por maioria, foi de que o serviço postal não consubstancia uma atividade econômica em sentido estrito: serviço postal é serviço público, e como tal pode ser executado em situação de privilégio, inclusive o da exclusividade, o que não se confunde com o regime de monopólio, que se refere à atividade econômica.

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO MODELO REGULATÓRIO DO SETOR POSTAL BRASILEIRO

Este capítulo objetiva descrever as características do modelo regulatório do setor postal, à luz da Teoria da Escolha Pública e da experiência internacional, considerando as especificidades do setor no Brasil e seu controle social.

4.1 BREVE HISTÓRICO DOS CORREIOS

A comunicação é uma necessidade básica do homem, desde os primórdios, o que tornou a atividade de coleta e entrega de mensagens um instrumento essencial para a sua subsistência. Com o surgimento da escrita, a comunicação foi sendo aperfeiçoada mediante a transcrição de mensagens em novos materiais que iam sendo aprimorados. No Egito, por volta de 1.500 anos A.C., já teria surgido a denominação postal (de “postas”, ou seja, “estações”) e existiriam diferentes categorias de funcionários, como o carteiro e o inspetor (FUSCO, 2003).

O serviço postal foi-se desenvolvendo entre os grandes povos da Antiguidade. Os romanos fizeram o aproveitamento da rede de estradas que ligava diversas partes de seu império e implantaram serviços de correio a pé e a cavalo, que se destinavam ao transporte de mensagens e de passageiros. Havia o regime público de exploração destes serviços (*cursus publicus*, por conta do Estado) e o regime privado (por conta dos nobres). O tipo de serviço podia ser rápido (executado por carros puxados a cavalo) ou lento (executado por veículos puxados por bois ou asnos). (FUSCO, 2003).

O serviço postal popularizou-se na idade média por meio de grandes cidades como Gênova e Veneza e de entidades religiosas, comerciais, militares e, em virtude da desconfiança gerada com relação ao serviço postal prestado pelo Estado (FUSCO, 2003).

Considerada a "certidão de batismo do Brasil", a carta de Pero Vaz de Caminha anunciou ao rei de Portugal o descobrimento da nova terra. O que é menos conhecido é que a nau de Gaspar de Lemos, que a transportou, levava também outra correspondência importante, a de Mestre João Faras, primeiro documento

científico sobre Brasil, além de amostras recolhidas no país. Assim, pode ser considerada, de certa forma, a primeira ligação postal entre o Brasil e a metrópole (CORREIOS, 2012).

Apesar disso, o primeiro registro de organização do serviço postal regular no Brasil só ocorre em 1663, quando o então alferes João Cavalheiro Cardoso veio a tomar efetivamente posse do novo cargo de auxiliar do Correio-Mor no Rio de Janeiro. Desse modo, iniciou-se oficialmente o serviço postal no país (CORREIOS, 2012).

Com a chegada da Família Real Portuguesa ao Brasil em 1808, o País passou da condição de colônia à de sede do governo português, localizada no Rio de Janeiro. O Regulamento Provisional da Administração Geral dos Correios da Coroa e Província do Rio de Janeiro, considerado o primeiro Regulamento Postal do Brasil, foi instituído em 22 de novembro, por D. Fernando José de Portugal, Marquês de Aguiar (CORREIOS, 2012).

Com a declaração da independência do Brasil, em 1822, Viana (1991) aponta a existência de uma pesada herança do período colonial, como uma imensa dispersão da população em um território quase deserto e uma “estrutura ganglionar” de grupos provinciais, que os estadistas da independência buscaram resolver através de um “sistema de meios de comunicação”, como a unidade política (império e regime monárquico), a unidade do Direito e da justiça, a unidade do ensino, a unidade da organização militar e a unidade partidária. Para Pereira (1999), não se pode descartar os correios como o meio de comunicação fundamental para a consecução desse projeto, pois serviram de instrumento de integração territorial e foram decisivos para a adoção e preservação do português como idioma nacional.

Durante o período imperial, D. Pedro I reorganizou os Correios do Brasil independente e iniciou o processo de criação de administrações nas províncias. Sob D. Pedro II, as reformas postais instituíram: o pagamento prévio de franquia unificada; o lançamento dos primeiros selos postais; a criação do quadro de carteiros, de caixas de coleta e de postais e a distribuição domiciliária de correspondência na Corte e nas províncias. Foi estabelecido o serviço telegráfico, e o Brasil aderiu, por tratados, aos organismos internacionais de telecomunicações recém-criados. Inicialmente, os serviços postais e telegráficos foram conduzidos administrativamente por repartições diferentes (CORREIOS, 2012).

Em 1840, Rowland Hill criou na Inglaterra o primeiro selo postal adesivo, o Penny Black, como parte da Reforma Postal Inglesa, fazendo com que o pagamento da correspondência fosse feito pelo remetente e não pelo destinatário, como ocorria até então, servindo o selo como comprovante desse pagamento. Em 1º de agosto de 1843, acontece a emissão dos primeiros selos postais brasileiros, denominados Olhos-de-Boi, nos valores de 30, 60 e 90 réis. Por essa razão, neste dia, no Brasil, comemora-se o "Dia do Selo". O Brasil foi o segundo país do mundo a adotar essa solução em todo o seu território (CORREIOS, 2012).

Avançando até a proclamação da República, a Repartição Postal foi vinculada em 1890 ao Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos. Já em 1931, foi criado o Departamento de Correios e Telégrafos (DCT), subordinado ao Ministério de Viação e Obras Públicas (CORREIOS, 2012).

4.2 DA CRIAÇÃO DA ECT

Segundo Carneiro (2006), a gestão do DCT era realizada sob diversas restrições administrativas e fortes injunções políticas. Por essas razões, não era possível um gerenciamento eficiente e eficaz dos recursos sob a sua responsabilidade. O serviço postal era altamente deficitário e somente sobrevivia graças a subvenções oriundas do Tesouro Nacional.

Na década de 1960, segundo Barros Neto (2002), os serviços postais eram de péssima qualidade, em decorrência, sobretudo, de uma grande incapacidade para recomposição de tarifas frente a um processo inflacionário e a uma elevada carência de recursos, que impossibilitaram os Correios de acompanhar o desenvolvimento tecnológico e humano que o crescimento do País voltava a exigir.

Segundo Carneiro (2006), as mudanças econômicas, políticas e sociais que se verificaram ao longo da década de 1960 no Brasil e no mundo demandavam melhores meios de comunicação. Os serviços públicos no Brasil eram caracterizados por um sistema burocrático ineficiente de administração e um modelo de gestão superado e inadequado à realidade do País, que clamava por melhor flexibilidade operacional e, como consequência, pela modernização das instituições públicas.

A criação do Ministério das Comunicações foi essencial para o desenvolvimento das comunicações no Brasil, uma vez que o setor obteve o mesmo nível de outras atividades infraestruturais básicas essenciais ao desenvolvimento socioeconômico do País. Desta forma, por meio do Decreto-Lei nº 509 de 20 de março de 1969, foi criada a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, originada da transformação do Departamento de Correios e Telégrafos – DCT. (CARNEIRO, 2006).

Naquele momento, fez-se, então, necessária a atuação do Estado para instaurar um modelo que estimulasse o desenvolvimento do setor, melhorando sua eficiência:

[...] a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, ao ser criada, herdou todos os problemas oriundos do decadente DCT, além da feroz concorrência de correios paralelos instalados nos grandes centros urbanos que funcionavam melhor estruturados e mais aptos a absorverem a demanda. [...] a estruturação da ECT como empresa pública correspondeu a uma nova postura por parte do poder público com relação às comunicações e, particularmente, aos serviços postais e telegráficos, completamente diferente do DCT, que não apresentava infraestrutura compatível com as necessidades do País e estava em visível estado de deterioração. (BARROS NETO, 2002)

O novo modelo instituído mantinha sob o controle do Estado a totalidade do capital da ECT, permitindo ao serviço postal alcançar um novo patamar de gestão, garantindo-lhe condições essenciais para que ocorresse a primeira grande transformação no setor postal brasileiro e, simultaneamente, possibilitando a ampliação do poder estatal de intervenção e decisão sobre os rumos da empresa (CARNEIRO, 2006).

Ainda segundo Barros Neto (2002), a criação da ECT propiciou transformações importantes, como a expansão dos serviços, a melhoria de qualidade, o fim do empreguismo e da desordem que caracterizavam o antigo DCT, além da grande virada estratégica que foi a adoção de técnicas agressivas de marketing, algo absolutamente inusitado até então.

A década de 1980, segundo Carneiro (2006), foi marcada pela consolidação do papel da ECT, nas suas vertentes social e empresarial. Passou a atuar de forma decisiva com agente de ação social do Governo, mediante o pagamento de aposentadorias e pensões em municípios desprovidos de atendimento bancário, a

distribuição de livros didáticos, campanhas sociais como aleitamento materno e treinamento de jovens carentes. O caráter empresarial, ao mesmo tempo, foi aprimorado, com o desenvolvimento de novos serviços e com profunda e consistente melhoria de qualidade.

Como reconhecimento por todo esse esforço de prestação de serviços à sociedade, a ECT recebeu, ao longo dos anos, diversos prêmios que comprovam a sua eficiência e credibilidade, reconhecidos não só pela população de uma forma geral, mas também por diversos institutos de pesquisa e de análise de desempenho empresarial.

4.3 O MODELO REGULATÓRIO BRASILEIRO

4.3.1 Descrição e Análise do Modelo Regulatório do Setor Postal Brasileiro

Como ponto de partida para a descrição e a análise do modelo regulatório brasileiro, foram adotados os conceitos da UPU – União Postal Universal - no relatório “Estatuto e Estrutura das Entidades Postais dos Países-Membros da União”, editado em 2012. Tal escolha decorre da possibilidade de efetuar comparações com os demais Países-membros selecionados para a análise.

De acordo com o referido relatório, o Conselho de Administração (CA) da UPU encarregou o Bureau Internacional de elaborar e divulgar uma publicação sobre as estruturas e os principais parâmetros de gestão das entidades postais dos países-membros da União. A citada publicação centra-se nas necessidades imediatas de informação dos Países-Membros concernentes ao processo de reestruturação e deve fazer face às mudanças no ambiente legal e comercial.

O conteúdo da publicação é apresentado em fichas de informação de cada um dos 192 Países-membros da UPU, com a seguinte estrutura:

- ESTATUTO
 - Autoridade governamental: nome do órgão ou entidade do governo responsável pela representação perante a UPU, na condição de País-membro e responsável pela tutela dos serviços postais no País-membro;
 - Autoridade de regulação: nome do órgão ou entidade responsável pela regulação dos serviços postais no País-membro;

- Operador designado: entidade ou empresa, pública ou privada, formalmente designado para executar os serviços universais, de acordo com a legislação do País-membro;
- Reestruturação/reforma postal: descrição das mais recentes alterações procedidas no marco regulatório do setor postal no País-membro;
- **ÁREA POSTAL**
 - Serviço universal: descrição do conjunto de serviços postais, estabelecidos na legislação do País-membro, que devem ser oferecidos com princípios de universalidade e de garantia de acesso pelo Operador designado;
 - Monopólio/Serviços reservados: descrição dos serviços postais, estabelecidos na legislação do País-membro, que são oferecidos com exclusividade pelo Operador designado, para financiar a execução dos serviços universais;
 - Concorrência: informações referentes aos serviços prestados em regime de concorrência e sobre os demais operadores;
- **DEFINIÇÃO DOS SERVIÇOS POSTAIS E TARIFICAÇÃO**
 - Serviços: informações acerca da definição dos serviços postais e da atuação dos operadores;
 - Tarifas: informações acerca dos responsáveis e dos critérios utilizados para a fixação das tarifas dos serviços postais;
- **GESTÃO FINANCEIRA**
 - Modos de financiamento: descrição das fontes de financiamento do Operador designado para prestar os serviços universais

A análise da estrutura do modelo regulatório brasileiro é feita com base em normativas legais em vigor e na literatura mais recente, em especial nas obras “Regulação do Setor Postal”, de Gaban (2012) e “Empresa Estatal: Função Econômica e Dilemas Societários”, de Pinto Junior (2010), pela maior proximidade com o tema.

4.3.1.1 Estatuto

4.3.1.1.1 *Autoridade Governamental*

De acordo com as informações da UPU, a Autoridade Governamental é o Ministério das Comunicações, que, além de supervisionar o setor postal, em especial, as atividades do operador designado, o Ministério das Comunicações, por meio de sua Subsecretaria de Serviços Postais, também tem as seguintes responsabilidades:

- Fixar tarifas de serviços públicos postais, com base em propostas feitas pelo operador designado, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), após a aprovação pelo Ministério da Fazenda;
- Autorizar o operador designado para a prestação de serviços postais básicos;
- Ajudar a formular políticas e diretrizes de serviços postais e definir objetivos e metas;
- Realizar estudos sobre a regulamentação e normalização técnica, a fim de propor novos serviços;

O modelo de fiscalização da atuação do Estado, no que concerne à sua atuação empresarial pública, encontra-se baseado no Decreto-lei 200/1967, que estabelece o princípio da supervisão ministerial, utilizado largamente durante a criação de empresas estatais federais e também reproduzido em estados e municípios.

Pinto Junior (2010, p. 90) afirma que essa fórmula legal é ultrapassada, em decorrência do atual estágio de desenvolvimento socioeconômico, que se caracteriza por eventos como: avanço da globalização e da liberalização dos mercados, complexidade dos instrumentos de financiamento e, principalmente, pelo maior nível de organização da sociedade civil do sentido de cobrar ações efetivas dos governantes.

No entanto, é necessário considerar que a intensidade da supervisão externa decorre dos objetivos estabelecidos para a empresa estatal e da estrutura de mercado em que a empresa atua. Assim, no caso da ECT, que atua parcialmente em regime de exclusividade, o controle governamental se reveste de maior

importância, de modo a evitar que as ineficiências de custos possam ser transferidas às tarifas dos serviços prestados, em prejuízo do conjunto de usuários.

No caso do Ministério das Comunicações, sua estrutura regimental se encontra aprovada no Decreto no. 7.462/2011 e no que concerne aos serviços postais está estabelecida a seguinte competência:

Art. 1º O Ministério das Comunicações, órgão da administração federal direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

[...]

III - serviços postais, telecomunicações e radiodifusão; e

A estrutura regimental do Ministério das Comunicações dispõe da Subsecretaria de Serviços Postais e de Governança das Empresas Vinculadas, subordinada à Secretaria Executiva, que tem como atribuições:

Art. 6º À Subsecretaria de Serviços Postais e de Governança de Empresas Vinculadas compete:

I - subsidiar a formulação de políticas, diretrizes, objetivos e metas relativos aos serviços postais;

II - realizar estudos visando à proposição de novos serviços, bem como à regulamentação e normatização técnica e tarifária, para a execução, controle e fiscalização dos serviços postais existentes;

III - propor metodologias para avaliação da eficiência, rentabilidade, custos e demais parâmetros técnicos, operacionais, econômicos e financeiros dos serviços postais, necessários à sua regulamentação e ao estabelecimento das respectivas tarifas e preços;

IV - acompanhar as atividades dos operadores dos serviços postais, com vistas a subsidiar as deliberações ministeriais correspondentes;

V - promover, no âmbito de sua competência, interação com administrações e organismos internacionais relacionados ao setor postal, zelando pelo cumprimento dos compromissos firmados pela União;

VI - promover, no âmbito de sua competência, interação com órgãos e entidades da administração de âmbito nacional relacionados com os serviços postais;

VII - realizar a supervisão e o acompanhamento da governança e do desempenho das empresas estatais e suas subsidiárias vinculadas ao Ministério;

VIII - analisar as propostas da ECT para implantação de novos serviços;

IX - aprovar instruções e manuais relativos aos serviços postais;

- X - contribuir para o aumento da transparência das empresas estatais e suas subsidiárias vinculadas ao Ministério, bem como o aperfeiçoamento da gestão das empresas; e
- XI - acompanhar a atuação dos representantes do Ministério nos conselhos de administração e fiscal das empresas estatais e suas subsidiárias vinculadas ao Ministério.

Observa-se que algumas atribuições estabelecidas extrapolam a competência de um órgão supervisor e se situam no campo da regulação setorial. Entretanto, em pesquisa realizada no sítio do Ministério das Comunicações, não se encontrou nenhum ato normativo relativo aos serviços postais que exceda a atuação da ECT, à exceção das atribuições previstas no inciso V.

4.3.1.1.2 *Autoridade de Regulação*

De acordo com o Relatório da UPU, não há autoridade de regulação no País.

Conforme indicado no subitem anterior, existem competências de natureza regulatória na estrutura do Ministério das Comunicações, que não vêm sendo executadas.

Além disso, Gaban (2012) afirma que existe uma confusão de papéis de agente econômico e regulador de mercado. Segundo o autor, o art. 13 do Decreto-lei 509/1969, que transformou o DCT (Departamento de Correios e Telégrafos) na ECT (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos), traz uma previsão genérica de cabe à ECT manter serviços de vigilância para zelar, no âmbito das comunicações, pelo sigilo da correspondência, cumprimento das leis e regulamentos relacionados com a segurança nacional, e garantia do tráfego postal-telegráfico e dos bens e haveres da Empresa ou confiados a sua guarda, ressalvada a competência do Departamento de Polícia Federal.

Para o citado autor, como se tal previsão é genérica e não se destina apenas às atividades postais da própria ECT, abrangeria, certamente, a fiscalização das atividades de outros operadores, desde que relacionadas diretamente ou indiretamente aos serviços postais. [p. 247]

Pinto Junior (2010) afirma, também, que a autorregulação de serviço público por empresa estatal demonstra-se insuficiente para preservar os interesses dos

usuários. Segundo o autor, nessa situação a empresa pública “passa a atuar de maneira excessivamente autocentrada e sem compromisso com os objetivos específicos ou metas de resultado” [p. 146]

A vasta literatura sobre o assunto indica que uma das principais vantagens da regulação é exatamente permitir o insulamento político da empresa regulada, agindo como uma barreira contra a arbitrariedade na intervenção governamental. Invoca-se recorrentemente essa preocupação para justificar a necessidade de separação – no âmbito do estado - entre as funções de regulador e de operador (titular da propriedade acionária).

De acordo com Pinto Junior (2010), são os seguintes os motivos para essa separação;

Isso porque a segunda [função de operador] possui um componente político capaz de distorcer o livre funcionamento dos mercados e gerar incertezas que desestimulem o investimento acionário privado na companhia sob o controle estatal. Já a atuação do regulador é baseada em critérios técnicos e está parametrizada por contratos firmados com agentes econômicos, não havendo distinção de tratamento entre empresas públicas e privadas. Conseqüentemente, fica preservada a isonomia concorrencial e a maior previsibilidade das medidas regulatórias. [p.149]

No que concerne à situação da ECT, exercendo atividade em regime de serviço público, a regulação pode melhorar o nível de informação da alta administração pública, evitando assimetrias informacionais e dispondo de melhores condições de estabelecer condutas empresariais mais socialmente desejáveis, já que disporia de instrumentos mais coercitivos de atuação.

Autores como Gaban (2012), que defendem a prestação dos serviços postais em regime de livre concorrência, indicam que a regulação dos citados serviços deve ocorrer exclusivamente por meio da legislação antitruste e de defesa do consumidor, sob o controle dos respectivos órgãos competentes.

Para Pinto Júnior (2010), o foco da regulação concorrencial é outro e não se destina a gerar condicionantes da ação da empresa pública em favor do interesse público que motivou a sua criação. “A legislação antitruste tem alcance limitado para

impor comportamentos comissivos aos agentes econômicos, inclusive ao próprio Estado empreendedor”.

Observa-se que existem diferenças fundamentais entre antitruste e regulação, assentadas no potencial de intervenção de cada sistema. O sistema antitruste é, por natureza, essencialmente passivo, tendo em vista que está orientado para o controle de estruturas e condutas. Desta forma, o Estado limita-se a controlar e a fiscalizar a utilidade pública, sem necessariamente criá-la. A regulação, no entanto, possibilita um maior ativismo do Estado no sentido de produzir benefícios mais concretos de interesse da sociedade (PINTO JÚNIOR, 2010).

Pinto Junior (2010) afirma que embora a regulação típica do regime de serviço público não tenha o mesmo potencial direcionador do exercício do controle acionário, pode contribuir com melhorias para o nível de informação do Estado do público interessado. Além disso, pode criar um ambiente de estímulo à eficiência operacional, que não esteja sujeito apenas à lógica de mercado. Segundo o autor, o sistema de regulação é mais efetivo no sentido de impor políticas tarifária que considerem os custos eficientes das operações e de sancionar condutas irregulares, além de dialogar tecnicamente em condições paritárias.

Ocorre que, especificamente no setor postal brasileiro, existem na prática, dois regimes de execução dos serviços. O regime público, nos quais são prestados os serviços abrangidos pela área de reserva legal e executados pela ECT, e o regime de livre concorrência, nos quais os demais serviços são prestados pela própria ECT e pelos demais operadores do mercado.

No regime público, o Estado é detentor do controle acionário, já que o capital da ECT é 100% da União. Além disso, a ECT é supervisionada pelo Ministério das Comunicações. Entretanto, mesmo submetida ao controle e supervisão do Estado, a ECT não tem avançado significativamente nas metas de universalização dos serviços.

Além disso, existem permanentes conflitos entre a ECT e os outros operadores acerca dos limites de serviços reservados à ECT, que levaram à ADPF 46, já referenciada. Os citados conflitos, em decorrência da inexistência de órgão regulador que medeie as divergências de interpretação, são dirimidos apenas no Poder Judiciário.

Entretanto, no regime de livre concorrência, inexistente qualquer ação do Estado, apesar dos serviços postais, conforme manifestação do STF no julgamento da ADPF 46, constituírem serviços públicos.

Pinto Junior (2010) corrobora esse entendimento, ao afirmar que o conceito de regulação externa possui aceção abrangente, na medida em que incide sobre as atividades exercidas em regime de serviço público, consideradas de titularidade exclusiva do Estado e algumas delas passível de delegação a particulares, quanto sobre empreendimentos explorados pela iniciativa privada sujeitos à livre concorrência.

Sem dúvida, a atuação do Estado como regulador pode objetivar efeitos redistributivos mais amplos, como vincular o operador de serviço público regulado ao cumprimento de metas de universalização. No caso da ECT, como se verá em seguida, as metas de universalização não vêm sendo atingidas.

Portanto, entende-se que a inexistência de uma autoridade reguladora independente constitui uma das limitações do modelo regulatório do setor postal brasileiro, com impacto direto sobre a universalização dos serviços postais.

4.3.1.1.3 *Operador Designado*

Informa o Relatório que o Operador designado é a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Afirma que a ECT é uma empresa pública criada em 20/3/1969. O capital da empresa pertence integralmente à União e ela se submete à supervisão do Ministério das Comunicações.

Segundo o relatório, a estrutura básica da Empresa formada por Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Auditoria, Diretoria, Administração Setorial (composta pelos Departamentos) e Administração Regional (constituída pelas Diretorias Regionais).

As principais funções da ECT, de acordo com as informações do Relatório, consistem em:

- Assegurar a prestação dos serviços postais em todo o território nacional e cumprir a postagem, o encaminhamento, o transporte de correspondência, de valores e de encomendas;
- Fornecer os serviços telegráficos;

- Executar as atividades conexas;
- Promover a formação do pessoal necessário ao cumprimento de suas atribuições;
- Executar outras atividades autorizadas pelo Ministério das Comunicações.

A ECT foi criada em 1969, justamente no período entre 1968 e 1974, marcado pela intensa expansão da atuação empresarial do Estado Brasileiro, que se iniciou com o alcance da estabilização econômica e perdurou até a primeira crise com os países produtores de petróleo, quando ocorreram consequências danosas na economia nacional, com a limitação de capacidade de investimento do Estado.

Segundo Pinto Junior (2010), a multiplicação de empresa estatal pode ser explicada pelos seguintes fatores, além das condições favoráveis no cenário macroeconômico:

(i) a reforma administrativa implementada pelo Decreto-lei nº 200/67; (ii) a demanda crescente por infraestrutura básica, notadamente nos setores de eletricidade e telecomunicações, em que o Estado já era o único fornecedor; e (iii) a diversificação e a expansão das atividades da PETROBRAS e da CVRD, mediante a constituição de subsidiárias e formação de composições societárias com empresas privadas. (p.34)

Registre-se que a grande vantagem da administração indireta se assenta na prerrogativa de constituir entidade com personalidade jurídica própria, o que possibilita a vinculação patrimonial a uma atividade determinada e a definição de interesses reconhecidos e protegidos pelo ordenamento jurídico.

Pinto Junior (2010) afirma que as entidades da administração indireta, tendo em vista o foco de atuação mais restrito, podem ser mais eficientes no cumprimento da sua missão institucional. Segundo o autor, a racionalidade da descentralização administrativa fundamenta-se na combinação de três fatores: (i) especialização funcional, (ii) autonomia gerencial e (iii) flexibilidade de ação. (p.92)

No que se refere à descentralização administrativa, afirma o autor que serve para organizar atividades tipicamente estatais (como a prestação de serviços públicos exclusivos ou a função regulatória) e que o Estado pode optar por qualquer uma das três formas de descentralização: autárquica, fundacional ou societária. Já

na exploração de empreendimentos econômicos em ambiente de mercado, o Estado deve adotar o modelo de sociedade empresarial de direito privado.

De forma geral, uma empresa estatal controlada pelo Estado equipara-se à empresa privada quanto aos direitos e obrigações (civis, comerciais, trabalhistas e tributárias). Tal equiparação tem origem constitucional e objetiva assegurar isonomia de tratamento e condições igualitárias de competição entre empresas estatais e empresas privadas que atuam concorrencialmente no mesmo mercado. Assim é que o art. 173, §2º, da Constituição Federal veda à empresa pública e à sociedade de economia mista o gozo de privilégios fiscais não extensivos às empresas privadas.

Entretanto, conforme destaca Pinto Junior (2010), encontra-se consolidado no campo doutrinário e jurisprudencial o entendimento de que a citada vedação limita-se à empresa estatal que atua em regime de concorrência com o setor privado. Assim, a empresa pública prestadora de serviço público na condição de delegatária do Estado, encontrar-se-ia abrigada pela imunidade tributária recíproca contida no art. 150, inciso VI, alínea “a” da Constituição Federal. [p.207/288]

Com efeito, o art. 12 do Decreto-lei 509/1969 estabelece:

Art. 12 - A ECT gozará de isenção de direitos de importação de materiais e equipamentos destinados aos seus serviços, dos privilégios concedidos à Fazenda Pública, quer em relação a imunidade tributária, direta ou indireta, impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços, quer no concernente a foro, prazos e custas processuais.

O referido dispositivo legal tem sido recepcionado pelos Tribunais Superiores, como ocorrido no julgamento da Ação de Declaração de Preceito Fundamental (ADPF), reconhecendo que a ECT se equipara à Fazenda Pública. No entanto, trata-se esse de um dos principais pontos de conflito entre a ECT e os demais operadores, já que a atuação em regime público da Empresa ocorre exclusivamente nos serviços reservados, executados em condição de exclusividade.

Alegam os operadores, representados por entidades com a ABRAED – Associação Brasileira de Empresas de Distribuição, Sindicato Nacional das Empresas de Encomendas Expressas, ABRAEC – Associação Brasileira de Empresas de Transporte Internacional Expresso de Cargas (que engloba *Fedex*, TNT, DHL, UPS, *Ocasa*, *Ocsyacon*, *SkyMed*, *World Courier*, *Messenger Express* e

SkyNet), dentre outras, que a ECT utiliza os privilégios concedidos na execução dos serviços públicos reservados para obter vantagens concorrenciais e para adotar práticas anticompetitivas.

Deste modo, os conflitos entre a ECT e os demais operadores são constantemente judicializados, ora pela ECT, para fazer valer a sua área de reserva legal, ora pelos operadores, para questionar o uso indevido das prerrogativas e privilégios da ECT.

Mais recentemente, duas iniciativas do Governo Federal trouxeram mudanças na estrutura e no escopo de atuação da ECT. A primeira delas foi a alteração do Estatuto da Empresa pelo Decreto 7.483/2011, publicado em 17/5/2011, já revogado pelo Decreto 8.016/2013, publicado em 20/5/2013.

Dentre as principais alterações procedidas, destacam-se:

- a) Alteração do escopo de atuação da ECT, com incorporação de serviços postais de logística integrada, financeiros e eletrônicos;
- b) Criação da Assembleia Geral;
- c) Fixação de regras de transparência, como a publicação de demonstrações financeiras;
- d) Participação de um trabalhador no Conselho de Administração da empresa, conforme estabelecido na Lei 12.353, de 28 de dezembro de 2010; e
- e) Indicação do presidente do Conselho de Administração pelo Ministro das Comunicações (anteriormente, o presidente do Conselho era o presidente da ECT).

A segunda iniciativa foi a edição da MP 522/2011 convertida na Lei 12.490/2011, com alterações no Decreto-lei 509/1969, que, dentre outras medidas, prevê a possibilidade de constituir subsidiárias e adquirir o controle ou participação acionária em sociedades empresariais já estabelecidas.

Tais iniciativas aumentam o escopo de atuação da ECT e diversificam os serviços oferecidos, sendo importantes para o autofinanciamento da corporação, mas, por outro lado, distanciando-a da sua missão institucional original, que é a de assegurar a prestação de serviços postais em todo o país.

Diante do exposto, observa-se que como parte do modelo regulatório do setor postal brasileiro, a ECT apresenta dualidades que caracterizam uma natureza híbrida, pública e privada, conforme resumidamente se apresenta: atuação em

regime público e regime privado (de livre competição); Regida pelo direito privado, mas com equiparação à fazenda pública.

4.3.1.1.4 *Reestruturação/Reforma Postal*

De acordo com as informações da UPU, o setor postal foi reestruturado em 1969, ano de criação da ECT. Um Departamento do Ministério das Comunicações foi transformado em uma empresa pública vinculada a esse Ministério.

Como se observa, a referência à reestruturação ou reforma do setor postal dista ao longínquo ano de 1969, quando da criação da ECT. A Lei Postal, assim conhecida a Lei nº 6.538/1978, tem 35 anos desde a sua edição. Portanto, o marco legal não considera as alterações ocorridas no ambiente de negócios do setor e na inserção das novas tecnologias e se encontra em descompasso com as transformações mundiais.

Resumidamente, a Lei n.º 6.538, de 22 de junho de 1978, estabelece a prestação do serviço postal e do serviço de telegramas por empresa pública, em regime de monopólio. Seus aspectos mais relevantes são os seguintes:

- a) A ECT é a grande prestadora de serviços no setor, atuando em regime de monopólio;
- b) Não há reconhecimento da existência de operadores privados no setor;
- c) Define os serviços prestados sob monopólio: carta, cartão postal, telegrama e correspondência agrupada;
- d) Não define regras específicas para a delegação da prestação dos serviços postais a terceiros; e
- e) Não estabelece mecanismos de regulação do setor, somente de controle da ECT.

Muito embora não haja previsão legal, o ambiente de competição tornou-se uma realidade do setor postal ao longo dos anos. A citada competição não ocorre somente por grandes operadores, com abrangência de atuação em todo o território nacional, como a ECT. De outro modo, ela acontece localmente, com maior incidência nos grandes centros urbanos, onde se situam os principais clientes (pessoas jurídicas), e somente para determinados serviços. Existe, ainda, como já citado anteriormente, a competição na área de serviços reservados, resultando em inúmeros conflitos e demandas judiciais.

Outro aspecto relevante refere-se ao fato de que os outros operadores não são reconhecidos e, portanto não são abrangidos por qualquer ação regulatória setorial do Estado. Assim, a inexistência de um marco regulatório mínimo para a atuação desses operadores tem sido entendida com uma liberação do Estado para a execução dos serviços em regime de livre iniciativa, o que não se aplica à prestação dos serviços públicos como os serviços postais.

Em virtude da identificação da necessidade de um novo modelo institucional e regulamentar para o setor postal brasileiro, bem como de implantar a modernização organizacional e comercial da ECT, o Ministério das Comunicações instituiu, por meio da Portaria n.º 778, de 8 de dezembro de 1997, o Programa RESP – Reforma Estrutural do Setor Postal Brasileiro, que contou com suporte técnico da UPU.

Como resultado do referido programa, foi elaborado o Projeto da Lei Geral do Sistema Nacional de Correios, submetido à consideração do Presidente da República por meio da Exposição de Motivos Interministerial (EMI nº 89/MC/MF/MOG, de 30 de junho de 1999), consignada pelos Ministros das Comunicações, da Fazenda e de Orçamento e Gestão.

De acordo com a citada Exposição de Motivos, o projeto de lei tinha basicamente dois macroobjetivos:

O primeiro é o de estabelecer um novo modelo regulamentar e institucional para o setor postal, em que seja garantida a disponibilidade dos serviços de correios à população, ao mesmo tempo em que é permitida e estimulada a competição entre operadores, de acordo com os princípios de mercado. O segundo é o de autorizar uma ampla reestruturação da ECT, preparando-a para atuar nesse novo contexto regulamentar e institucional. (BRASIL, 1999)

O citado projeto era apresentado como “a segunda grande transformação ocorrida na história recente do setor postal brasileiro”, depois da transformação do antigo Departamento de Correios e Telégrafos na atual Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. (BRASIL, 1999)

Além dos objetivos apresentados, dentre eles o de garantir a universalização dos serviços, de introduzir a competição em todo o setor e de fortalecer o papel regulador do Estado, o projeto de lei continha como principais elementos, dentre outros:

- a) Reconhecimento de um Sistema Nacional de Correios (SNC), abrangendo o operador público, os operadores privados, o órgão regulador, as redes físicas e os diversos processos que se articulam com o objetivo da prestação de serviços de correio à sociedade;
- b) Criação da Agência Nacional de Serviços de Correios: órgão regulador criado para regular, controlar, normatizar e fiscalizar o Sistema Nacional de Correios;
- c) Transformação da ECT em uma sociedade de economia mista, Correios do Brasil S/A, autorizando o Poder Executivo a realizar diversas operações patrimoniais, societárias e administrativas;
- d) Estabelecimento dos Regimes de Exploração, que disciplinam a entrada e a atuação de operadores postais no Sistema, em regime público ou privado. São estabelecidos os instrumentos de concessão, permissão e autorização;
- e) Definição dos Serviços Essenciais como uma cesta de serviços básicos de correios, com deveres de universalização e continuidade, executados pelo Operador em regime público;
- f) Definição dos Serviços Exclusivos, com a delimitação de alguns serviços postais para exploração exclusiva pela operador público como transição para uma nova condição de plena competição, ao final do prazo de 5 ou 10 anos.

O citado projeto de lei foi encaminhado ao Congresso Nacional por meio da MSC 920/1999, do Poder Executivo, de 30/6/1999. Na Câmara dos Deputados, passou a tramitar como o PL 1.491/1999, tendo sido apreciado pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) e pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), com emissão de pareceres e de substitutivos.

Entretanto, em virtude da falta de entendimento na referida casa legislativa e da atuação de diversos grupos de interesse, que levaram a várias substituições de relatores, terminou o ano de 2002 sem a aprovação do projeto.

Já em 24/10/2003, a Mesa Diretora da Câmara recebe o Aviso nº 1139/03, da Presidência da República, encaminhando a Mensagem nº 558/03, solicitando a retirada deste Projeto, que continua pendente de aprovação pelo Plenário desde 30/10/2003.

Desde então, não houve por parte do Poder Executivo nenhuma ação concreta no sentido de estabelecer um novo marco regulatório para o setor postal brasileiro.

Registre-se, por exemplo, que somente por meio da Portaria nº 1.326, de 14 de dezembro de 2010, o Ministério das Comunicações aprovou a incorporação, ao ordenamento jurídico nacional, da Resolução GMC nº 15, de 20 de julho de 2008, do

Grupo Mercado Comum do Sul, que trata das "Diretrizes para o Estabelecimento do Marco Regulatório do Setor Postal no Mercado Comum do Sul - MERCOSUL", que, segundo a referida resolução, deveria ter sido incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro antes de 20/9/2008.

Dentre os parâmetros descritos na citada Resolução e que deveriam ser incorporados ao marco regulatório brasileiro, encontram-se:

- a) o estabelecimento de um marco regulatório específico em nível nacional: a Lei 6.538/78 encontra-se defasada e não foi atualizada;
- b) a identificação dos atores do setor postal: a Lei 6.538/78 não reconhece a existência de outros atores além da ECT;
- c) as condições relativas à prestação dos serviços não reservados: não estão estabelecidas no marco regulatório;
- d) os princípios que regem a formação das tarifas ou preços do Serviço Postal Universal e a transparência contábil: não há definição dos serviços postais universais na Lei, mas sim de serviços postais básicos em Portarias do MC. Não há nenhuma referência aos princípios que regem a formação de tarifas e nem à transparência contábil.
- e) o regime de responsabilidades: não há o estabelecimento do regime de responsabilidades e sanções no marco regulatório brasileiro.

4.3.1.2 Área Postal

4.3.1.2.1 Serviço Universal

Afirma o relatório da UPU que a legislação postal em vigor (Lei 6.538/1978) não definiu claramente o serviço postal universal. Todavia, a ECT está obrigada a fornecer à população, em todo o território, os serviços básicos e os serviços essenciais.

Com efeito, a Lei Postal em vigor não estabelece o escopo dos serviços universais. A única referência normativa aos serviços que devem ser universalizados está contida na Portaria nº 566, de 29 de dezembro de 2011, do Ministério das Comunicações, que estabelece "as metas para a universalização e de qualidade dos serviços postais básicos a serem cumpridas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT".

De acordo com a citada Portaria, consideram-se serviços postais básicos o recebimento e a entrega de:

- a) Carta e cartão postal, simples ou registrados, sem valor declarado;
- b) Impresso simples ou registrado, sem valor declarado; e
- c) Encomenda não urgente, sem valor declarado.

Gaban (2012) afirma que o termo “universalização” oculta quatro elementos ou valores buscados na prestação dos serviços postais:

(i) a cobertura integral dos territórios nacionais, sobretudo dos lugares mais remotos e economicamente menos desenvolvidos; (ii) a continuidade do serviço postal; (iii) preços ou tarifas uniformes ou módicas; e (iv) segurança, ou simplesmente preservação do sigilo de correspondência pessoal. [p. 69]

De acordo com o autor, a cobertura integral compreende a oferta do serviço em todo o território nacional, seja nas áreas urbanas mais desenvolvidas e, portanto, com maior atratividade econômica, seja nas áreas rurais com pouco ou nenhuma atratividade para a exploração econômica dos serviços. Assim, o operador deve estar apto a atuar em todas as áreas do País, independentemente do seu desenvolvimento econômico, para propiciar aos usuários acesso ubíquo aos serviços postais.

Neste elemento, reside a maior dificuldade da universalização dos serviços postais no Brasil, no atual modelo de atuação. Alguns dos serviços postais básicos, em virtude da necessidade de qualificação (registro), só podem ser acessados mediante a presença física a uma Agência de Correios. Ocorre que as Agências de Correios Próprias (AC), assim com as Agências de Correios Franqueadas (AGF), localizam-se em áreas urbanas, prioritariamente nas sedes dos municípios. Para atuação nos distritos, a ECT dispõe da Agência de Correios Comunitária, operada exclusivamente pelas Prefeituras Municipais mediante celebração de convênio com a ECT.

Portanto, a presença da ECT nos distritos depende da existência de interesse das Prefeituras Municipais. Quanto às demais localidades, como povoados e lugarejos, não há previsão de atuação da ECT, o que significa que o serviço postal não é ofertado para essas populações, bem como para as denominadas populações

esparsas, localizadas na área rural. Tal situação também ocorre com a distribuição postal externa. Conforme se observará em seguida, essas características limitam a expansão da universalização dos serviços postais.

Quanto à continuidade, Gaban (2012) afirma que é um fundamento complementar à universalização, de modo que os serviços necessitam de prestação abrangente e contínua. Assim não podem ocorrer interrupções sem justo motivo, como, por exemplo, ausência de potencial econômico de determinada região.

No que concerne a esse fundamento, como regra geral a prestação dos serviços postais é contínua e assegurada mediante a presença da ECT em todos os municípios brasileiros. Não há, nesse aspecto, análise de viabilidade econômica de instalação de Agência de Correios em pequenos municípios.

Gaban (2012) afirma, também, que a modicidade tarifária e a prática de preços uniformes proporcionam aos usuários de menor renda a possibilidade de utilização dos serviços postais. Ressalte-se que se as tarifas fossem estabelecidas apenas pela matriz custos x distâncias, os usuários mais pobres, situados em localidade mais distantes dos principais centros urbanos, arcariam com tarifas maiores, apesar do seu menor potencial de pagamento.

No modelo Brasileiro, adotam-se tarifas uniformes para os serviços prestados em regime público e contidos na área dos serviços reservados. Os serviços de envio de cartas, por exemplo, têm tarifas uniformes, de acordo com as faixas de peso, independentemente das distâncias geodésicas entre o remetente e o destinatário.

A segurança ou o sigilo da correspondência, segundo Gaban (2012), não justificaria a necessidade de universalização dos serviços postais exclusivamente por uma empresa estatal, já que existem diversas outras empresas que atuam nos serviços postais e que recebem a confiança dos seus clientes. Para o autor, a tipificação criminal da violação do sigilo da correspondência já permite o controle judicial da atuação das citadas empresas.

Conforme informado anteriormente, a Portaria nº 566, de 29 de dezembro de 2011, do Ministério das Comunicações, estabelece “as metas para a universalização e de qualidade dos serviços postais básicos a serem cumpridas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT”. As metas para universalização dos serviços postais básicos são as seguintes:

Quadro 1 - Metas de universalização do atendimento postal

Distritos, com população igual ou superior a 500 habitantes, com prestação do serviço de atendimento postal. (percentual e quantidade de distritos)										
Referências iniciais (*)			Metas físicas							
Data	%	Qtde.	Dezembro de 2012		Dezembro de 2013		Dezembro de 2014		Dezembro de 2015	
			%	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.
2010	64,4	2.744	67,9	2.894	78,5	3.344	89,0	3.794	100	4.261

Fonte: Brasil (2011)

Observa-se que as metas físicas estabelecidas referem-se à prestação do atendimento dos serviços postais em distritos (com população igual ou superior a 50 habitantes) com previsão de que 100% dos citados distritos estejam atendidos até dezembro de 2015.

O Relatório de Avaliação Empresarial da ECT – RAE, relativo a julho de 2013, informa que em 2012 foi atingido o percentual de 69,33% dos distritos (meta: 67,9%) e que até julho de 2013 foi atingido o percentual de 72,10% (meta: 78,5%).

Ressalte-se, conforme abordado no subitem anterior, que o cumprimento da citada meta depende da celebração de convênios com as Prefeituras Municipais para a operação de Agências de Correios Comunitárias (AGC), e que só estão estabelecidos como objetivos os distritos com mais de 500 habitantes, excluindo portanto os menores distritos, os povoados, demais localidades e populações esparsas.

Outra meta estabelecida pela citada Portaria refere-se ao percentual de habitantes com distribuição postal externa dos serviços postais básicos:

Quadro 2 - Metas de universalização da distribuição postal externa

Habitantes com serviço de distribuição postal externa. (percentual e quantidade de habitantes em milhões)										
Referências iniciais (*)			Metas físicas							
Data	%	Qtde.	Dezembro de 2012		Dezembro de 2013		Dezembro de 2014		Dezembro de 2015	
			%	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.
2010	82	156,4	82,5	157,4	83	158,3	84	160,2	85	162,1

Fonte: Brasil (2011)

De acordo com o RAE, o percentual atingido em 2012 foi de 80,70% (meta: 82,5%). Cabe registrar informações relevantes do citado relatório acerca do indicador:

A Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF, realizada a cada cinco anos pelo IBGE, passou a contemplar o quesito sobre a população atendida pela distribuição postal, em função do Acordo de Cooperação Técnica realizado entre a ECT e aquele Instituto, sendo a última publicação ocorrida em 2010. Os resultados anteriores a 2010 datam de 2003, quando a própria ECT realizou levantamento nacional de todos os domicílios não atendidos nas áreas urbanas e de todos os domicílios atendidos na área rural, cruzando as informações com a base de dados de domicílios do IBGE (urbana e rural). A próxima publicação está prevista para 2016, em pesquisa a ser realizada ao longo de 2013 e 2014. A medição de 2012 se deu por meio de pesquisa realizada pela ECT com base na amostra fornecida pelo IBGE utilizada para a POF. A medição de 2013 se dará desta mesma forma. [p. 8]

Considera-se para efeito do indicador como “distribuição postal externa” a distribuição realizada em domicílio ou por meio de CPC – Caixa Postal Comunitária (módulos de caixas postais coletivas instaladas externamente às agências e operadas mediante a celebração de termo de compromisso).

Novamente, tem-se aqui o modelo de operação da ECT limitando a universalização dos serviços postais. O acesso da população à distribuição postal externa é facilitada nos grandes centros urbanos, à exceção de áreas de risco e com deficiências de infraestrutura urbana, como identificação de logradouros e a numeração sequencial ou métrica dos imóveis, que dificultam ou mesmo impedem a realização da distribuição em domicílio.

Mesmo nos pequenos municípios existem recursos alocados para a distribuição externa, que, no entanto, já encontram dificuldades para a realização da distribuição nos distritos, povoados e outros lugarejos. Quando os distritos dispõem de Agência de Correios Comunitárias, pode-se agregar a instalação de Caixas Postais Comunitárias, o que permite expandir o percentual da população com acesso à distribuição postal externa.

Conforme dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010, 82% da população

brasileira tem acesso à distribuição postal. Do mesmo modo, o Censo 2010 realizado pelo IBGE apontou que 81,19% da população brasileira reside em domicílios urbanos, o que é um indicador claro de que a ECT não consegue expandir a distribuição para as áreas rurais.

As próprias metas estabelecidas pelo Ministério das Comunicações são muito pouco ambiciosas, pois partem de um referencial de 82% em 2010 para uma meta de 85% em 2015, com um crescimento de apenas 3% em cinco anos.

Considerando-se a população total brasileira, de acordo com o Censo 2010 do IBGE (169.872.856 habitantes), o percentual apontado de que 82% dos brasileiros têm acesso à distribuição postal significa que mais de 30 milhões de brasileiros vivem uma espécie de “exclusão postal”.

Embora se verifique que a expansão da inclusão digital e que a popularização de novas tecnologias representem a obsolescência de serviços postais e telegráficos tradicionais, como a carta e o telegrama, essa mesma inclusão digital insere novos contingentes populacionais no acesso a um novo ambiente de negócios, como o comércio eletrônico. No entanto, sem uma estrutura de distribuição física dos produtos adquiridos no comércio eletrônico, esses mesmos contingentes populacionais continuarão excluídos.

4.3.1.2.2 *Monopólio/Serviços Reservados*

Ainda referenciando a Lei nº 6.538/1978, a UPU informa que foi estabelecida a prestação do serviço postal e telegráfico sob o regime de monopólio. As grandes linhas do monopólio são as seguintes: captação, transporte e entrega das cartas, dos cartões postais, da correspondência agrupada, a emissão dos selos postais e de outras formas de franqueamento postal.

Há uma intensa discussão jurídica e doutrinária sobre o monopólio ou - como se manifestou o STF no julgamento da ADPF 46 – do privilégio postal da União. Como abordado anteriormente, não se trata de foco de análise deste trabalho avaliar a legalidade da prestação dos serviços postais em regime de monopólio, de privilégio ou de exclusividade.

Reconhece-se que o atual ordenamento jurídico, conforme manifestação do STF, atribui à ECT a prestação exclusiva dos serviços de carta, cartão postal e correspondência agrupada o que, portanto, constitui uma característica importante do modelo regulatório do setor postal brasileiro.

Importa, ainda, reconhecer que a existência de área reservada ou de monopólio dos serviços postais, na maior parte dos países, decorre basicamente dos argumentos históricos da necessidade de financiamento da universalização ou da existência de falhas de mercado que implicariam em monopólios naturais.

Conforme se observou nas experiências internacionais analisadas, embora a maior parte dos países permaneça atualmente com práticas de áreas de serviços postais reservados, em vários países os seus mercados já se encontram totalmente liberalizados.

No entanto, é preciso considerar que a liberalização dos mercados postais deve ser precedida das etapas de transição necessárias à garantia da manutenção das condições do operador público de prestar os serviços universais. Como exemplo, deve-se lembrar que, na União Europeia, o marco histórico da reforma do setor postal é a Diretiva 97/67/EC, alterada pela Diretiva 2008/6/EC, e que somente ao no início de 2013 todos os mercados postais dos países-membros deveriam estar liberalizados, o que efetivamente ocorreu.

4.3.1.2.3 *Concorrência*

O citado relatório afirma que todos os outros serviços, que compreendem as encomendas e os impressos, são submetidos ao regime da livre concorrência.

Registre-se aqui, como já abordado anteriormente, que a ausência de regulação do Estado leva os operadores ao entendimento que os serviços postais são prestados em regime de livre concorrência. Autores como Carneiro (2006), Custódio Filho (2006), Xavier (2007) e Gaban (2012), entendem que se deve implantar um regime de livre concorrência no mercado postal brasileiro.

Tal compreensão decorre das visões que compartilham de que o serviço postal constitui atividade econômica em sentido estrito e, portanto, deve ser executado em regime de livre concorrência. No entanto, conforme manifestação do STF na ADPF

46, serviço postal é serviço público, o que constitui uma das premissas elencadas neste trabalho.

4.3.1.3 Definição dos Serviços Postais e Tarifação

4.3.1.3.1 *Serviços*

O Ministério das Comunicações estabelece os objetivos e o escopo dos serviços postais públicos. Por isso, nos outros serviços, a ECT pode agir livremente, afirma o relatório da UPU.

A Lei 6.538/1978 estabelece no seu artigo 7º, como são constituídos os serviços postais:

Art. 7º - Constitui serviço postal o recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos de correspondência, valores e encomendas, conforme definido em regulamento.

§ 1º - São objetos de correspondência:

- a) carta;
- b) cartão-postal;
- c) impresso;
- d) cecograma; [objeto de correspondência impresso em relevo, para uso dos cegos].
- e) pequena - encomenda.

§ 2º - Constitui serviço postal relativo a valores:

- a) remessa de dinheiro através de carta com valor declarado;
- b) remessa de ordem de pagamento por meio de vale-postal;
- c) recebimento de tributos, prestações, contribuições e obrigações pagáveis à vista, por via postal.

§ 3º - Constitui serviço postal relativo a encomendas a remessa e entrega de objetos, com ou sem valor mercantil, por via postal.

As definições dos serviços estão contidas no Art. 47 da referida lei. No entanto, o regulamento do serviço postal, aprovado pelo Decreto 83.858/1979, foi revogado durante a reforma administrativa do Governo Collor. Assim, toda a normalização e a regulamentação ocorrem por meio de Portarias do Ministério das Comunicações.

Entretanto, conforme descreveu a UPU, a ação normativa do Ministério das Comunicações restringe-se aos serviços postais públicos e à atuação da ECT.

Sendo a regulamentação do setor a cargo do Ministério das Comunicações, observa-se que o setor tende a se manter não incorporando grandes mudanças,

tendo em vista que o poder regulamentar é do Presidente da República e o poder regulador seria de um órgão regulador independente, que ora inexistente.

4.3.1.3.2 *Tarifas*

De acordo com a UPU, as tarifas dos serviços postais públicos (fornecidos dentro do regime de monopólio), são fixadas pelo Ministério das Comunicações, após consulta ao Ministério da Fazenda. No que concerne aos serviços prestados em regime concorrencial, a ECT fixa os preços de maneira autônoma.

As tarifas são uniformes, sobre todo o território: o custo do envio de uma carta expedida ao outro lado do país é o mesmo que o custo do envio de uma carta expedida ao outro lado da rua.

Segundo Gaban (2012), o modelo de tarifas uniformes incorpora um poderoso efeito distributivo, visto que, em virtude das diferenças entre as diversas regiões do país, os usuários com maior potencial de pagamento subsidiariam os usuários com menor potencial de pagamento. No entanto, o autor questiona se a universalização, que inclui a tarifa uniforme ou módica, precisaria decorrer de um monopólio legal exercido por empresa pública.

Já para Pinto Junior (2010), no caso de serviços públicos considerados essenciais à coletividade, podem ser adotadas práticas que, à luz do direito concorrencial, são consideradas anticompetitivas. Dentre elas, o autor aponta a garantia à empresa pública ou privada de atuação em regime de exclusividade (total ou parcial) com auferimento de receita mínima. Quanto à universalização, afirma o autor:

Em prol do ideal de universalização, o poder concedente também pode uniformizar o valor da tarifa para todas as classes de usuários, ainda que os custos de prestação não sejam os mesmos. Finalmente, admite-se dosar a cobrança da tarifa conforme a capacidade econômica do usuário, mediante o estabelecimento de gratuidades ou descontos. [p.167]

O Título IV da Lei 6.538/1978, no que concerne à remuneração dos serviços, estabelece:

Art. 32º - O serviço postal e o serviço de telegrama são remunerados através de tarifas, de preços, além de prêmios "ad valorem" com relação ao primeiro, aprovados pelo Ministério das Comunicações.

Art. 33º - Na fixação das tarifas, preços e prêmios "ad valorem", são levados em consideração natureza, âmbito, tratamento e demais condições de prestação dos serviços.

§ 1º - As tarifas e os preços devem proporcionar:

- a) cobertura dos custos operacionais
- b) expansão e melhoramento dos serviços.

§ 2º - Os prêmios "ad valorem" são fixados em função do valor declarado nos objetos postais.

Evidencia-se assim que as tarifas postais, além de cobrir os custos, devem permitir a expansão e o melhoramento dos serviços, compreendidas aí as obrigações crescentes de universalização dos serviços.

No entanto, considerando-se a condição de empresa pública que atua em situação de privilégio, a política tarifária gera preocupações, tendo em vista que os seus administradores têm incentivos para ocultar as ineficiências operacionais da empresa, transferindo os custos dessas ineficiências para as tarifas cobradas dos usuários. Assim, torna-se recomendável que as decisões de natureza tarifária ocorram em ambiente externo à companhia.

No caso do setor postal brasileiro, as tarifas são aprovadas pelo Ministério das Comunicações, órgão supervisor da ECT e, de acordo com o estatuto da Empresa responsável pela indicação do presidente do seu Conselho de Administração e dos vice-presidentes que compõem a sua Diretoria Executiva.

Com efeito, atualmente, o Ministro das Comunicações é o Presidente do Conselho de Administração da ECT a quem compete, dentre outras atribuições:

Art. 20. Sem prejuízo das demais competências previstas em lei, ao Conselho de Administração compete:

[...]

III - aprovar:

[...]

i) fixação, reajuste e revisão de tarifas, preços públicos e prêmios ad valorem dos serviços postais prestados pela ECT em regime de monopólio, para submissão ao Ministério das Comunicações;

Portanto, o Ministro das Comunicações, como Presidente do Conselho de Administração da ECT, participa da aprovação dos reajustes tarifários que serão submetidos ao Ministério das Comunicações.

Pinto Junior (2010) afirma que na ausência de controle impositivo de preços, a empresa pública tende a agir com a mesma lógica da empresa privada, ou seja, “buscando a maximização do retorno financeiro e podendo inclusive abusar do poder econômico advindo da situação de monopólio”. [p.143]

Assim, para evitar essa externalidade, somente uma autoridade tecnicamente aparelhada, orientada para o resguardo dos interesses dos usuários, como um órgão regulador independente.

4.3.1.4 Gestão Financeira

4.3.1.4.1 *Modos de Financiamento*

Como não é subvencionada pelo Estado, a ECT tem que equilibrar suas receitas e suas despesas. Por isso, ela retém uma parte da receita gerada pela prestação de serviços e venda de produtos, afirma a UPU.

Pinto Junior (2010) afirma que na situação de uma empresa pública, prestadora de serviços públicos, as obrigações de universalização justificam a utilização de políticas de subsídio de oferta ou de demanda. Segundo o autor, o subsídio de oferta implica na realização de investimentos com baixas taxas de retorno financeiro, suportadas por capital próprio ou por fontes incentivadas de financiamento.

No caso da ECT, a expansão da rede de agências próprias, suportada por capital próprio, para fazer face às exigências de universalização dos serviços postais, constitui um exemplo de subsídio de oferta.

Afirma ainda o autor:

[...] o subsídio de demanda desdobra-se em direto e indireto. O subsídio direto constitui receita adicional do prestador do serviço e é custeado pelos cofres públicos. A medida pode onerar demasiadamente o erário, se não tiver foco no atendimento dos usuários realmente carentes e não for acompanhada de rigorosa fiscalização pelas autoridades governamentais que impeça o repasse de possíveis ineficiências operacionais ao valor das tarifas, ou assegure o compartilhamento dos ganhos de produtividade. [p.239]

A ECT não recebe nenhum subsídio direto por parte da União. Na verdade, o modelo de subsídios indiretos aplicados encontra-se descrito a seguir:

O subsídio indireto ou cruzado, por sua vez, consiste na fixação de tarifa reduzida, ou mesmo a exoneração temporária, relativamente aos consumidores de baixo poder aquisitivo, combinado com a cobrança mais elevada daqueles economicamente abonados, de modo a preservar a arrecadação global da companhia. A prática do subsídio cruzado é considerada uma das ferramentas mais poderosas para implementar políticas redistributivas, conciliando a manutenção do equilíbrio fiscal com a ampliação do acesso da população a bens e serviços essenciais. No entanto, para tornar viável o subsídio cruzado poder ser necessário conferir exclusividade à empresa estatal prestadora do serviço público, pois só assim será possível fazer com que alguns segmentos de usuários contribuam para o custeio do consumo de outros. [p.240]

A prática dos subsídios cruzados já foi anteriormente descrita. O que é importante destacar é que no modelo regulatório brasileiro a área de reserva da ECT financia a universalização dos serviços e as práticas de subsídios de oferta e de demanda.

No entanto, no caso da ECT, existe um risco associado ao modelo de subsídios cruzados. A partir do momento em que há um aumento de competição e a invasão da área de exclusividade nos nichos mais rentáveis, sobretudo nos mercados locais dos grandes centros urbanos, com preços inferiores às tarifas dos serviços postais públicos, a ECT perde uma parcela de negócios que contribui para a universalização e financia a disponibilização de serviços em áreas sem atratividade econômica e onde o operador privado não atua. Dentro do atual contexto legal, ter-se-ia como resultado o comprometimento do equilíbrio econômico-financeiro da ECT e, por conseguinte, uma limitação da sua capacidade de assegurar a universalização dos serviços postais.

4.3.2 Da análise do modelo regulatório à luz do controle social

Peci (2004) propõe a retomada da discussão sobre o controle e participação social no marco regulatório, a partir do novo contexto de transformação do papel do Estado e da sua relação com a sociedade. Segundo a autora, em decorrência dos processos de democratização e de diminuição do papel do Estado, o controle social assume uma nova dimensão. Citando Cunha (2003, p. 2), a autora afirma que o

controle social é visto com “a capacidade que tem a sociedade organizada de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, estado ou governo federal”, o que remete à existência de dois pressupostos básicos: o desenvolvimento da cidadania e a construção de um ambiente democrático.

Conforme visto no Capítulo 2, Di Pietro (1993) afirma que existem as modalidades de participação popular direta e indireta. Como instrumentos de participação direta, sem intermediação, a autora indica o direito de ser ouvido e a consulta à opinião pública. Já na participação indireta, a vontade popular somente se manifesta por órgãos de consulta ou de decisão, como *ombudsman* e o Poder Judiciário. No entanto, a autora registra a limitação da participação indireta pela deficiência de real representatividade nos órgãos de consulta e propõe a eleição de seus integrantes pela própria sociedade.

Adotando-se a o critério de grau de intensidade de participação dos cidadãos, elaborado por Moreira Neto (1992) e apresentado no Capítulo 2, construiu-se o seguinte quadro de análise:

Quadro 3 - Instrumentos de participação social

Nível	Instrumentos de participação informativa	Instrumentos de participação na execução	Instrumentos de participação pela consulta	Instrumentos de participação na decisão
ECT	. Publicidade de atos no D.O.U; . Divulgação na internet; . Ouvidoria	Não há	Não há	Não há
MC	. Publicidade de atos no D.O.U; . Divulgação na internet; . Ouvidoria	Não há	Não há	Não há

Fonte: Moreira Neto (1992), adaptado pelo autor.

Conforme observado, a ECT, operadora dos serviços postais em regime público, e o Ministério das Comunicações – MC, como órgão supervisor da ECT e responsável pela normalização técnica, somente utilizam instrumentos de participação informativa.

Os atos normativos são publicados no Diário Oficial da União e divulgados nos respectivos sítios das entidades na *internet*. Ambas dispõem de ouvidorias, embora com algumas especificidades que as diferenciam.

Na ECT, existe o sistema “Fale com os Correios”, composto pela Central de Atendimento aos Clientes – CAC e pela Ouvidoria. A CAC pode ser acessada por telefone ou por formulário eletrônico, por meio do qual o usuário pode registrar sugestões, elogios, dúvidas, críticas e reclamações. Já a Ouvidoria atua nas situações de reclamações não solucionadas (já registradas na CAC), nos casos de denúncias (com preservação do sigilo do denunciante) e nas requisições de informação com base na Lei No. 12.527 de 18/11/2011 (Lei de Acesso à Informação).

Ressalte-se que os acessos não dependem de cadastramento prévio, o que não ocorre com a Ouvidoria do Ministério das Comunicações. De acordo com o referido sistema:

A Ouvidoria do Ministério das Comunicações é um órgão de recorrência com a missão de receber, avaliar e encaminhar as manifestações do cidadão em busca da efetiva realização dos seus direitos. Ela atua como agente promotor de mudanças, interagindo com as áreas do ministério a fim de ampliar a transparência e a participação social nas políticas de telecomunicações. (MC, 2013)

No entanto, a respeito do papel das ouvidorias, descreve Fadul (2005):

Os estudos relativos à regulação de serviços públicos concedidos, que tratam da proteção do usuário no Brasil, têm enfatizado as ouvidorias como forma possível de controle e como um canal de acesso dos usuários aos reguladores. Com efeito, as ouvidorias representam um instrumento para a comunicação direta do cidadão com a administração pública. A função da ouvidoria (ou do ouvidor, o ombudsman) é receber a reclamação do cidadão, procurar identificar as causas, a procedência e encontrar os meios para solucioná-la. A ouvidoria é uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado, funcionando como uma crítica interna da administração pública referente aos serviços públicos prestados aos usuários, direta ou indiretamente. [P. 15]

Fadul (2005) afirma, ainda, que o papel da ouvidoria é restrito, visto que funciona como um controle de qualidade dos serviços públicos, atuando em casos de reclamações mais complexas ou de reclamações não resolvidas, como acontece na ECT. Segundo a autora, a ouvidoria não intervém e não se manifesta no que

concerne a aspectos relativos à equidade, à inclusão e à justiça social, características dos serviços públicos no atendimento de uma coletividade.

Verificou-se que a ECT e o Ministério das Comunicações não têm adotado nenhuma outra forma de participação social, como as audiências públicas e as consultas públicas. Além disso, não há nenhum mecanismo de participação social nas decisões que envolvem o setor, visto que os órgãos da estrutura da ECT e do Ministério das Comunicações não preveem a participação de representante da sociedade civil.

O único instrumento de ação da sociedade no controle da prestação de serviços postais públicos tem ocorrido por meio da atuação do Ministério Público Federal. Tem sido frequente a instauração no *parquet* federal de Inquérito Civis Públicos para as deficiências no serviço postal oferecido à sociedade, em especial a não-realização de distribuição domiciliária ou o não atendimento dos prazos de qualidade estabelecidos nos normativos editados pelo Ministério das Comunicações.

Os citados Inquéritos Civis Públicos, quando não resultam em Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta, transformam-se em Ações Civis Públicas ajuizadas em face da ECT, mostrando-se o controle judicial o único realmente efetivo para assegurar o cumprimento de obrigações sociais.

Como exemplo, encontra-se publicada no sítio dos Correios (www.correios.com.br) Decisão nos Autos da Ação Civil Pública 4362-45.2013.4.01.4100 da 2ª. Vara Judiciária da Justiça Federal de Rondônia, com concessão de liminar nos seguintes termos:

Determino à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – EBCT (sic), ou simplesmente CORREIOS, que adote, no prazo de 60 (sessenta) dias, a partir da intimação desta decisão, as providências necessárias consistentes na entrega de objetos de correspondências postais nos municípios do Estado de Rondônia nos prazos estabelecidos na Portaria n. 566/2011 do Ministério das Comunicações, sob pena de multa diária de R\$ 500,00 (quinhentos reais) por dia de descumprimento, sem prejuízo da resposta criminal à transgressão da ordem judicial.

Em consonância com essa ausência de participação dos usuários do serviço postal, Fadul (2005) expõe:

Ainda assim, considera-se que a figura do usuário dos serviços públicos, que representa o ator principal para o qual o serviço foi

criado, é ainda colocada em um plano secundário. Preocupadas com eficiência e lucratividade, as empresas de serviços públicos têm uma tendência a negligenciar o usuário e seus direitos constitucionais, esquecendo-se que há uma relação política forte entre os serviços públicos e os usuários. Os primeiros devem contribuir para ampliar o espaço político dos cidadãos, na medida em que ampliam as suas liberdades. A questão dos serviços públicos não é apenas uma questão de políticas públicas, mas uma questão política. As demandas dos usuários têm evoluído tanto ao nível da cobertura do serviço (quantidade fornecida) quanto da sua qualidade. [p. 16]

Peci (2004) afirma que o controle social e a participação do cidadão foram considerados pré-requisitos para o funcionamento adequado do modelo regulatório do Brasil. Para a autora, o bom funcionamento do Estado Regulador depende de uma sociedade civil forte, organizada e ativa. Com relação ao novo modelo regulatório, discorre a autora:

A relativa autonomia dos novos entes reguladores “balanceava-se” com o pressuposto de participação e poder cidadão, exercido via uma nova forma de controle, o chamado controle social, ao passo em que se debatiam medidas de redução (ou não) de formas tradicionais internas e/ou externas de controle, como aquela exercida pelo Tribunal de Contas da União. O novo modelo que tentou-se implementar no país, considerou essas condições como “dadas”, sem ponderar que os avanços decorrentes da democratização ainda não eram suficientes para equilibrar os poderes presentes no triângulo regulatório. [p. 15]

Cumprir observar, conforme analisado anteriormente, que o modelo regulatório da reforma do Estado, adotado para outros setores como telecomunicações e energia, não foi implantado no setor postal brasileiro, em virtude da não-aprovação do Projeto de Lei 1.491/1999. Assim, nem sequer existe um órgão regulador dos serviços postais e a supervisão ministerial tem funcionado apenas como um controle de orientação técnica, de modo a assegurar a aderência às políticas governamentais, mas sem estimular efetiva participação dos usuários e da sociedade civil.

Fadul (2005) afirma que o controle social só poderá ser obtido se nas diretrizes de funcionamento dos órgãos reguladores estiver claramente definida a noção de *accountability*, como obrigação do Estado de responder publicamente pelas responsabilidades que afetam a coletividade, que deve estar caracterizada na transparência das suas ações. E propõe:

Esses dois mecanismos podem ser viabilizados através de um conselho que reúna representantes de consumidores e que seja, efetivamente, um dispositivo para o exercício do controle social. É preciso, também, criar dispositivos que reforcem o controle dos usuários sobre as prestadoras privadas de serviços públicos, regulamentando o direito à participação das associações de usuários nos conselhos de controle das empresas prestadoras e que deem suporte a equidade social. [p. 16/17]

No mesmo sentido, poder-se-ia fortalecer a estrutura interna de governança da empresa estatal, notadamente para que o Conselho de Administração assuma efetivamente a competência legal de fixar a orientação geral das atividades da empresa, de modo a que esse órgão colegiado não continue refletindo apenas os interesses econômicos dos acionistas ou o projeto político das autoridades no poder, como é o caso da ECT. Portanto, a existência no Conselho de Administração de representantes da sociedade civil organizada e dos grupos de interesse beneficiados pela atividade da empresa manteria presente o interesse público primário que motivou a sua criação.

4.3.3 Dos limites do modelo regulatório do setor postal brasileiro

Após análise do modelo regulatório do setor postal brasileiro, à luz das experiências internacionais, da teoria da escolha Pública e em conformidade com os conceitos de controle social, pode-se concluir preliminarmente que:

- a) O modelo regulatório do setor postal brasileiro não apresenta incentivos e nem instrumentos de controle aos dirigentes que possam mitigar as suas condutas autointeressadas;
- b) O modelo regulatório do setor postal brasileiro não disponibiliza instrumentos de participação social, de modo que a sociedade civil organizada e o cidadão-usuário possam fazer valer os seus interesses;
- c) O marco regulatório é anacrônico e não acompanha as mudanças em curso no setor postal mundial.

Considera-se que essas características constituem limites à universalização dos serviços postais no Brasil.

5 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO MODELO REGULATÓRIO DE PAÍSES SELECIONADOS

Este capítulo objetiva analisar comparativamente os modelos regulatórios dos serviços postais considerando alguns países selecionados e o Brasil.

Conforme disposto no subitem 3.4, foram considerados os modelos regulatórios do Canadá, dos Estados Unidos, da Austrália, do México e da Espanha. Os quatro primeiros países foram escolhidos em função das suas dimensões territoriais, mais semelhantes da área do Brasil, que permitem avaliar de forma comparativa os desafios de universalização dos serviços postais. A Espanha foi selecionada se tratar de um membro da União Europeia, cujo mercado já se encontra liberalizado.

As informações foram obtidas em relatórios da UPU – União Postal Universal (UPU, 2012).

5.1 SETOR POSTAL NO MUNDO

Para o estudioso do setor postal Andy Matthews (2004), em “*The Future of the Mailing Industry*”, o setor postal está em transição. A correspondência está sendo desbancada pelo e-mail, o e-commerce está impulsionando o segmento de encomendas e a rede Internet está promovendo a integração das cadeias de suprimento em todo o mundo.

Além disso, inovações, tais como, o código de barras e a tecnologia de chip estão possibilitando o rastreamento dos objetos postais em todos os eventos, até a entrega final.

Outro ingrediente desse processo de transição é a desregulamentação dos mercados postais, em especial nos países da União Europeia.

Hoje, o setor postal transporta e distribui correspondências e pacotes até 30kg de ponta a ponta (do remetente ao destinatário).

Na maioria dos países, os operadores, que fornecem os chamados serviços postais “universais”, são de propriedade do governo, enquanto que empresas privadas se especializam em serviços expressos de *courier* (expressos) e de encomendas.

Com exceção dos EUA, os Correios geralmente detêm, também, a maior fatia do segmento de serviços de *courier*, a qual serve para financiar a prestação do serviço postal universal (subsídios cruzados).

Para Matthews (2004), a sociedade, de modo geral, tem uma boa percepção sobre os Correios, os quais são tidos como bons fornecedores de serviços de valor com preços acessíveis. Os Correios prestam serviços vitais de comunicação e quando há tentativas de se fechar agências postais rurais, o público se opõe com veemência.

Os sindicatos dos empregados dos Correios normalmente lutam para manter o *status quo*, mas há forças na sociedade que querem mudanças no setor postal. Por exemplo, há operadores privados que fazem pressões para entrar nos mercados lucrativos onde os Correios operam com monopólio, como por exemplo, a UPS e a FedEx.

Empresas que tratam grandes volumes de correspondências (*mailing*) igualmente fazem lobby para eliminar as distorções de preços (subsídios cruzados) e para permitir que os operadores privados tenham o direito de oferecer soluções de mailing mais inovadoras do que as oferecidas pelos Correios que operam sob monopólio.

Há, inclusive, Correios (operadores dos serviços postais universais) que advogam a liberalização total do mercado apostando que quaisquer perdas de participação no mercado doméstico poderá ser compensada pelo aumento de participação em mercados internacionais. Este é o caso, por exemplo, do Correio alemão (*Deutsche Post*, controladora da DHL).

Além disso, economistas e instituições de grande influência, sobretudo no chamado mundo em desenvolvimento, tais como, o FMI (Fundo Monetário Internacional), o Banco Mundial e a OMC (Organização Mundial do Comércio) consideram que a abertura dos mercados seja essencial para alavancar os

processos de inovação, reduzir as distorções de preços e melhorar a eficiência econômica das prestações postais.

Ainda de acordo com Matthews (2004), as tendências das mudanças regulamentares estão concentradas em três áreas:

- Tipos de correspondência: correspondência inclui cartas, encomendas, jornais, revistas e material de publicidade. A maioria dos Correios tem um monopólio sobre cartas e muitos têm monopólio sobre outros tipos de correspondências também. A União Europeia já está removendo o monopólio postal dos Correios dos 27 países membros gradativamente e, até 2013, não haverá quaisquer monopólios nesses países.

- Terceirização: vários eventos da cadeia de operações dos Correios poderão ser terceirizadas, incluindo o transporte de correspondência, as operações de distribuição e o varejo (atendimento). Nos EUA, o USPS (Serviço Postal dos Estados Unidos) deverá terceirizar uma grande parte de suas operações por intermédio de licitações para empresas privadas.

- Subsídios cruzados e preços: os Correios têm grandes redes, as quais são usadas para transportar todos os tipos de objetos (sob monopólio ou não). Essa possibilidade concede aos Correios grandes vantagens competitivas sobre operadores menores. As novas regulamentações deverão atentar para prevenir os subsídios cruzados, segundo Matthews (2004).

Além disso, os Correios deverão também permitir aos concorrentes instalar pontos de *mailing* em varejos e realizar a distribuição final (*last-mile*) com descontos nos preços para objetos originários de operadores privados.

No mais, os reguladores dos mercados postais deverão assegurar também que os preços postais reflitam as economias de custos oriundas das práticas de compartilhamento de trabalho, tal como, a pré-triagem da correspondência, segundo os percursos de entrega e as postagens próximas aos pontos de distribuição.

Matthews (2004) prevê, ainda, que, na Europa, os Correios serão todos privatizados e este processo não demorará a acontecer nos EUA e em outras partes do mundo, como aconteceu com o setor de telecomunicações. Com isso, os monopólios postais estatais não serão mais comuns no setor postal.

O monopólio pode cair, mas cada país terá que resolver a questão das obrigações de prestação dos serviços postais universais, que têm suas peculiaridades como direito de todo cidadão.

Os Correios que têm que fornecer os serviços postais universais deverão fornecer pontos de acesso e de serviços de distribuição em todo o território. Os preços das correspondências padrões e a frequência de distribuição deverão ser os mesmos para todos independentemente do destino e da origem. A única exceção ficará por conta dos ermitões vivendo em áreas isoladas longe de povoados. Estes deverão se dirigir a locais designados para receber suas correspondências.

Igualmente, Matthews (2004) avalia que, até mesmo nas áreas urbanas, os Correios deverão reduzir seus custos de operação, mediante, por exemplo, a distribuição de objetos em compartimentos postais instalados nas vias urbanas em pontos-chaves, no lugar de distribuir em cada domicílio.

Todavia, o princípio básico continua valendo: a distribuição da correspondência é um serviço vital e todos os membros da sociedade devem ter acesso a ela.

Ainda segundo o estudo de Matthews (2004), as obrigações dos serviços postais universais têm um custo que depende muito da densidade demográfica do país. Este custo é mais alto em países com muitas áreas remotas e mais baixo em países mais densamente povoados. Na Europa, o custo do Serviço Postal Universal varia entre 5% a 14% das receitas, por exemplo.

Matthews (2004) diz em seu estudo que os Correios usam as “obrigações dos serviços postais universais” como um argumento para preservar o monopólio. Os concorrentes não podem operar o *cream-skim* (fornecimento de produtos/serviços somente para clientes/mercados de alto valor), e, com isso, distribuir correspondências e material de publicidade somente nos grandes centros, onde os custos são baixos, e usar os Correios para distribuir correspondências de alto custo como as destinadas às áreas rurais. Se os Correios tiverem que estipular um preço para realmente cobrir os custos de distribuição em domicílios rurais, eles terão que aumentar as tarifas significativamente.

Contudo, Matthews (2004) considera que abordagens mais inovadoras do negócio postal deverão reduzir os custos das “obrigações de serviços postais rurais” e fazer com que os subsídios das prestações nas áreas rurais sejam mais

transparentes. Os comércios locais das áreas rurais deverão servir como espaços para a postagem e a coleta de correspondências, por exemplo.

O trabalho de Matthews (2004) cita estudos feitos nos EUA que mostram que em várias áreas rurais há clusters de pequenas agências próximas umas das outras, em quantidades maiores do que as quantidades necessárias para bem servir à população.

Contudo, por questões políticas, ninguém ousa fechar agências postais localizadas em seus distritos eleitorais.

Segundo Matthews (2004), a privatização de um serviço público essencial como os serviços postais é sempre uma dificuldade política, especialmente quando está associada à dispensa de trabalhadores em massa e a mudanças básicas nos serviços até então oferecidos.

Os sindicatos irão lutar fortemente para evitar essa situação, mas Matthews considera que as dispensas massivas de trabalhadores e as mudanças nos serviços postais são inevitáveis. No longo prazo, os Correios deverão ser livres para competir se eles quiserem sobreviver.

Matthews (2004) pondera que suas previsões sobre o setor postal podem parecer radicais, mas ao se considerar o que aconteceu no setor de telecomunicações as previsões seriam melhor avaliadas.

No final dos anos 90, a maioria dos países tinha um prestador de serviços de telecomunicações dominante no mercado, geralmente de propriedade do governo. Os serviços de telefonia pareciam que eram monopólios naturais e a empresa de telefonia oferecia um pequeno portfólio de produtos padronizados com base no mote "*take it or leave it*" (pegue-o ou largue-o). Até então, o telefone celular e a internet eram desconhecidos.

Matthews (2004) considera que as mudanças que acontecerão no setor postal não serão menos radicais do que as mudanças havidas no setor de telecomunicações nos últimos anos. Sob o aguilhão da concorrência, o setor postal deverá se tornar mais flexível, eficiente (fazer mais com menos) e alinhado às necessidades dos clientes.

5.2 A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

5.2.1 Contexto Histórico

A escrita e a troca de documentos estruturaram os Estados modernos. Até meados do século XIX, a troca de documentos estava na essência do poder. De 1840, data da invenção do selo pelo Correio inglês com um preço universal, a troca de documentos em papel tornou-se vital para as trocas econômicas também. A partir daquele momento até o início do século XXI, as trocas postais sempre cresceram, exceto no contexto das principais crises econômicas, em relação estreita com o crescimento da economia. Mais recentemente, na maioria dos países industrializados, os volumes e as receitas dos serviços postais desaceleraram ou começaram a estagnar ou a decrescer. (REDDING e SALESS, 2012).

Já Dietl e Jaag (2011) afirmam que a partir do final dos anos 90, os volumes de remessas postais têm diminuído constantemente na maioria dos países industrializados. Segundo os autores, parece não haver um término previsível para essa tendência e a queda dos volumes afetará grandemente o desenvolvimento dos mercados postais no futuro. Encontrar uma evolução conjunta adequada para a regulamentação e para o desenvolvimento dos mercados postais no futuro tornou-se um dos desafios principais da reforma postal – tanto da perspectiva estratégica como da regulamentar.

Por uma série de motivos, o setor postal tem sido submetido à rápida transformação, ao longo da última década. No aspecto tecnológico, os principais direcionadores da mudança incluíram o rápido crescimento da Internet, que culminou na substituição digital de grande parte da correspondência física. Uma preocupação central é que o setor continua enfrentando os desafios da substituição digital, com queda gradual dos volumes de correspondência em vários países do mundo. A recente recessão econômica global apenas acelerou essa queda e não há razão para se acreditar que os volumes do tráfego postal irão recompor-se de forma significativa. (OSBORN e SUND, 2011).

Portanto, para Diet e Jaag (2011), os desafios da estratégia postal conduzem à questão sobre como a regulamentação postal afeta a modificação e a transformação dos modelos de negócio dos operadores. Os reguladores determinam os incentivos

e as possibilidades do modelo de transformação do negócio no setor postal por meio de uma variedade de instrumentos.

Não se pode negar que o setor postal tenha chegado a uma encruzilhada. O mercado postal na União Europeia foi liberalizado muito recentemente e os governos do Ocidente se viram em um período recorde de déficits orçamentários e déficits públicos. Parece óbvio, portanto, que a pressão para a privatização de operadores nacionais só poderá aumentar. Assim, cinco operadores nacionais europeus já foram total ou parcialmente privatizados e a maioria foi transformada em empresas orientadas para o lucro. Isto deixa os operadores em uma nova e delicada situação, colocando na linha de frente das preocupações a adoção de estratégias corretas para obtenção de receita futura e o crescimento do lucro. (OSBORN e SUND, 2011).

No entanto, de acordo com Dietl e Jaag (2011), com o conceito de comunicações das obrigações de serviços universais, não importa com que rapidez as tecnologias de comunicação mudem, o direito a um nível mínimo de qualidade de serviço continua sendo de alta importância para o desenvolvimento econômico da sociedade. Assim, uma definição unificada de serviço universal deve consistir no princípio básico de se ter a possibilidade de se comunicar de remetentes para destinatários independentemente de a comunicação ser física ou eletrônica.

Apesar disso, afirmam Redding e Salesse (2012), em todo o mundo, seja em países industrializados ou em países emergentes, o modelo de fornecimento dos serviços postais muda relativamente pouco. Nos países industrializados, os operadores postais melhoram incrementalmente seus serviços postais tradicionais (entrega em faixas horárias diferenciadas, melhoria da qualidade de serviço, mecanização etc.) ou agregam serviços eletrônicos de comunicação com serviços de correspondência tradicionais, fora do catálogo de serviços postais clássicos (por exemplo, correspondência eletrônica com comprovação de entrega).

De uma perspectiva estratégica, as mudanças em curso são extremamente fascinantes. A forte origem monopolística do setor postal deixou um enraizado legado de culturas organizacionais e comportamentais que influenciaram o pensamento e as atitudes de um amplo número de dirigentes e empregados no setor ao longo de várias gerações. O setor postal tem uso intensivo de mão de obra e normalmente é altamente sindicalizado. O rápido ritmo da mudança, muito impulsionado por fatores externos, não foi confortável para todos nem para os

trabalhadores (sejam gestores ou não), nem para os políticos. (OSBORN e SUND, 2010)

Não obstante, Deitl e Jaag (2011) afirmam que a rede de agências existentes, o acesso a todos os domicílios – ou a quase todos-, a confiança da população e a reputação são alguns dos mais importantes ativos dos operadores postais tradicionais, que podem ser potencializados pela transformação do modelo de negócio. As estratégias postais, no entanto, são fortemente afetadas pelas regulamentações postais. O caso das obrigações de serviço universal tecnologicamente neutras exemplifica como os reguladores podem incentivar e facilitar a transformação dos operadores postais, sem sacrificar seus principais objetivos sociais.

Os principais impulsionadores da mudança incluíram: a revolução digital e a chamada e-substituição; progressiva liberalização dos mercados postais, em especial na Europa, estabelecida na 3^o Lei Postal da União Europeia (EU Postal Directive 2008/06/EC); novas capacidades tecnológicas, como as correspondências eletrônicas e as máquinas de triagem de encomendas, a tecnologia RFID (identificação por radio frequência), tecnologia GPS (sistemas de localização global) e o amplo uso dos códigos de barra; concorrência agressiva para obtenção de receitas de publicidade de outras mídias; a recessão recente em várias economias do mundo; mudanças nas necessidades dos clientes de pedidos pelo correio e revistas para correspondências transacionais e pessoais; preocupações ambientais sobre o uso de energia e do papel; resistência dos destinatários para receber correspondência do tipo mala direta; (OSBORN e SUND, 2010).

Diante do cenário de transformações mundiais, muito se vaticinou pelo fim da correspondência impressa e, por conseguinte, pela obsolescência do correio. Apesar dos enormes desafios, as reformas introduzidas no setor postal, especialmente as conduzidas pela União Europeia, também apresentam oportunidades para os operadores e retratam uma agenda positiva para o setor postal. Assim, passa-se a analisar a experiência da União Europeia.

5.2.2 A Experiência da União Europeia

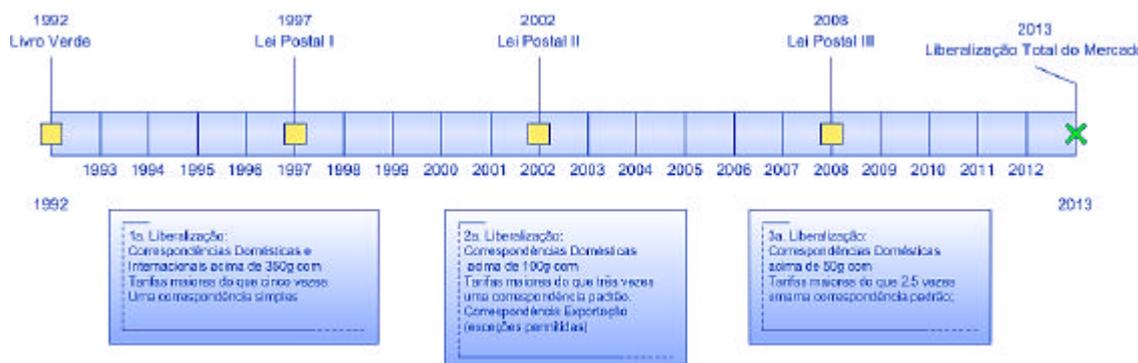
5.2.2.1 Antecedentes

Reddg e Salesse (2012) afirmam que em vários países europeus nos anos 90 os principais operadores postais nacionais evoluíram do *status* de agências governamentais para empresas públicas e estão em fases de mais ou menos avançadas de abertura do capital ou de privatização. Afirmam, ainda, que na Europa, o início do século XXI foi marcado também pela introdução de regulamentação do setor postal decidida pelas autoridades nacionais independentes, decorrentes das orientações da União Europeia. Com alguma similaridade à época de quando os serviços postais e os serviços de telecomunicações eram estreitamente relacionados, os órgãos de regulação estabelecidos para o setor postal são geralmente subentidades de autoridades de regulamentação das telecomunicações ou reguladores multissetoriais. O impulso é então é aplicar o que foi alcançado em termos de regulamentação no setor de comunicações eletrônicas ao setor postal.

5.2.2.2 Marco Regulatório

Após o Livro Verde publicado em 1992, a Diretiva 97/67/EC (Postal Directive I) deu início ao estabelecimento, nos diversos mercados postais da União Europeia, de regras mais harmoniosas com relação aos serviços postais universais, ao acesso ao mercado e à abertura e ao estabelecimento de reguladores independentes. A Figura 1 a seguir apresenta as principais etapas da abertura de mercado implementadas pela Lei Postal (Diretiva Postal) e suas emendas em 2002 (Diretiva Postal II) e 2008 (Diretiva Postal III), de acordo com Niedrprüm e Dieke (2012):

Quadro 4 - Etapas da abertura do mercado postal na Comunidade Europeia



Fonte: adaptado de Niedrprüm e Dieke (2012).

Segundo os autores, o processo foi caracterizado por grandes e intensas discussões políticas e contou com resistências expressivas. Isto foi demonstrado pela decisão de abrir os mercados de correspondências com muita cautela, reduzindo gradualmente os limites de peso e preço para os serviços reservados, conforme se observa no diagrama,

A ampliação da União Europeia (UE) de 15 Estados Membros para 27 Estados Membros em 2004 e 2007 criou um desafio adicional para o processo de abertura dos mercados. Por fim, a Diretiva de 2008 determinou a data final de abertura total dos mercados postais nos países membros da UE: os mercados de correspondência da União Europeia foram abertos à concorrência em 2011 (14 Estados) Membros), enquanto os demais abriram os seus mercados em 2013 (a maioria dos novos Estados Membros mais Luxemburgo e Grécia).

5.2.2.3 Serviços Universais

Conforme já observado, o conceito de serviço universal, em linhas gerais, refere-se a um conjunto de exigências de interesse geral, com o objetivo de assegurar que alguns serviços sejam disponibilizados a todos os usuários, sem discriminações, em todo o território nacional de um país, independentemente da localização geográfica, e considerando as condições nacionais específicas, a preços módicos ou acessíveis.

No entanto, o serviço universal tem um conceito dinâmico e como tal prevê que nos requisitos de interesse geral sejam considerados os desenvolvimentos de natureza política, social, econômica e tecnológica, de forma que esses requisitos, quando preciso, sejam ajustados regularmente para atender as necessidades crescentes dos cidadãos.

O conceito de serviço universal na União Europeia foi elaborado especificamente para os chamados setores em rede, os quais incluem serviços como a telefonia, internet, e-mail, softwares e serviços postais. Nesses setores, quanto mais pessoas usarem os serviços, mais se obtém ganhos, economias, diluição de custos fixos, etc. Se um domicílio em uma rua recebe correspondência, por exemplo, o ideal econômico é que todos naquela rua recebam também correspondências. Quanto mais pessoas tiverem assinatura de uma linha telefônica mais os custos de estrutura são diluídos e mais receitas são obtidas. (COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENES, 2003).

Em função disso, os processos de definição, implementação e cumprimento das normas relativas à qualidade (prazo, segurança, frequência, acessibilidade espacial e tarifária), abrangência geográfica e escopo do conjunto de serviços postais considerados universais estão mais avançados nos países da União Europeia do que em outros países do mundo.

Conforme dispõem as diretivas postais, a legislação da União Europeia definiu parâmetros mínimos e o escopo do serviço universal, deixando a cargo das autoridades de regulamentação postal de cada um dos países membros a transposição das legislações da União Europeia para suas legislações nacionais, bem como estabelecer os parâmetros válidos nacionalmente em conformidade com as necessidades dos consumidores e condições do país.

5.2.2.4 Monopólio/Serviços Reservados

O primeiro passo adotado pela Diretiva 97/67 foi o de identificar o fundamento fático, ou melhor, econômico, a partir do qual um dado serviço seria ou não aberto à livre competição. Assim, chegou-se à ideia de serviço universal. Sobre esse tema, a Diretiva dedicou o Artigo 2 para o estabelecimento dos conceitos, e os Artigos 3 e 7

delimitação qualitativa dos conceitos, isto é, à indicação precisa dos mercados, - no aspecto produto e no aspecto geográfico – que poderiam ser considerados como incluídos na ideia de serviço universal, bem como à delimitação quantitativa, a qual serviria, ao longo do tempo, como uma das variáveis utilizadas para a redução gradativa das reservas legais (i.e., dos monopólios postais na EU) (GABAN, 2012).

Dando continuidade à política de abertura dos serviços postais à livre concorrência, em 2002 foi publicada a Diretiva 2002/39, a qual emendou e derogou trechos da Diretiva 97/67 (que permaneceu vigendo como Diretriz-base da liberalização dos serviços postais na EU).

Houve, a partir da Diretiva 2002/39, uma série de estudos para avaliar a abertura total dos mercados até, 2009, como estava proposto. Suécia e Finlândia já haviam aberto os seus mercados postais à livre competição. O Reino Unido também o fez na sequência. Alemanha e Holanda aboliram suas áreas de reserva em 2008.

Já em fevereiro de 2008 foi publicada a Diretiva 2008/6, emendando a Diretiva 97/67 e estabelecendo a eliminação das reservas legais para os serviços postais no âmbito da União Europeia. O prazo-limite para eliminação dessas reservas, apenas para os novos membros da União Europeia, foi estabelecido em 31/12/2012.

Assim, desde 1/1/2013, os mercados postais nos países-membros da União Europeia encontram-se completamente liberalizados.

5.2.2.5 Concorrência e Regulação

Conforme observado, os serviços postais são considerados de vital importância para os clientes, sejam eles pessoas jurídicas ou pessoas físicas e se constata que os mercados postais estão cada vez mais dinâmicos e com rápido desenvolvimento conjunto com outros mercados mais amplos, como de comunicação, de publicidade e de comércio eletrônico.

No contexto da formação do mercado único, os mercados postais dos atuais 27 países membros da União Europeia (UE) estão totalmente liberalizados desde 1/1/2013, depois de 20 anos de amplas negociações e preparos. Contudo, os operadores postais tradicionais de correios seguem legalmente incumbidos de

assegurar o direito de todo cidadão europeu a um conjunto de serviços postais (serviços universais), em todo o território nacional, com qualidade e a preços acessíveis.

Ainda de acordo com a Comissão Europeia, o monitoramento dos mercados, os desenvolvimentos tecnológicos e regulamentares continuarão sendo feitos para salvaguardar os objetivos de política postal da União Europeia e proporcionar o desenvolvimento sustentável do setor postal.

No que concerne à efetiva competição, Nederprüm e Dieke (2012) afirmam que apesar do processo de liberalização postal na União Europeia, houve avanços limitados rumo à competição efetiva nos mercados de correspondência foram limitados, pois os operadores postais nacionais ainda mantêm posições parecidas com as monopolísticas na maioria dos mercados postais europeus.

Entretanto, segundo os autores, a liberalização dos mercados afetou de forma fundamental e positiva o fornecimento de serviços postais. Os operadores postais nacionais transformaram-se em empresas mais orientadas para as necessidades dos clientes, mais rentáveis, mais eficientes com relação aos custos. As tarifas postais continuam acessíveis para os usuários, a acessibilidade aos serviços postais geralmente foi melhorada e os clientes empresariais hoje dispõem de mais alternativas de escolha (entre produtos e, algumas vezes, entre operadores) e de menores tarifas. Além disso, a confiança e a qualidade dos serviços postais foram muito melhorados.

Redding e Salesse (2012) indicam que haveria um paradoxo, à primeira vista, visto que a função fundamental de uma autoridade reguladora independente seria a de proteger ou de otimizar o bem-estar do usuário, quando apenas os mecanismos de mercado não são suficientes. Na realidade, no setor postal, o papel da autoridade de regulação poderia ser limitado às questões especializadas, técnicas e econômicas, que parecem estar bem distantes dos clientes ou usuários finais. Assim, de acordo com os autores, o nível de visibilidade e de interação dos reguladores postais com os clientes e os usuários finais continua limitado.

Afirmam os autores que de forma contrária ao que ocorre em outros setores, como o das tecnologias de informação e telecomunicação ou energia, nos quais há uma dinâmica de concorrência mais intensa, um regulador focado no fornecimento

de serviços postais tradicionais em declínio, como as correspondências físicas, pode representar uma barreira à inovação e em última análise à sobrevivência do setor. Acompanhando essa abordagem, os autores apontam que se pode argumentar que o setor postal não precisa de regulamentação que elimine os operadores e que os mecanismos de mercado sozinhos podem ser suficientes para liberar o potencial de inovação dos atores do setor postal.

Quanto à função fundamental de um regulador independente e considerando a significativa importância do setor postal na economia, parece relevante fazer com que o regulador execute o papel de força de apoio do mercado em tempos difíceis. Do contrário, parece provável que apenas os operadores tradicionais de correios poderão sobreviver por algum tempo em um mercado estagnado e sem novas dinâmicas competitivas. (REDDING e SALESSE, 2012)

O regulador deve ser um agente confiável para fomentar a inovação e novas classes de serviços. Há a possibilidade de se criar novos modelos de negócio no setor postal que contribuam fortemente para a inovação. Essa abordagem positiva pode representar uma oportunidade para os operadores tradicionais de correios (ou para o renascimento dos operadores tradicionais de correios) e abre novas janelas de oportunidades para novos operadores. (REDDING e SALESSE, 2012)

5.2.3 Dos Resultados das Experiências Internacionais

De acordo com Niederprüm e Dieke (2012), em cerca de metade dos Estados Membros da União Europeia os usuários ainda podem escolher entre o serviço de primeira classe e um serviço mais barato, de segunda classe. A acessibilidade aos serviços postais melhorou globalmente, tendo em vista que houve melhoria de eficiência nos custos, o que permitiu horários de atendimentos mais extensos nas agências postais. Além disso, os operadores de encomendas iniciaram o estabelecimento de pontos comerciais para serviços de encomendas, com a finalidade de ingressar nos mercados de venda à distância, em crescimento, devido ao e-commerce emergente (principalmente nos Estados Membros do Ocidente).

Entretanto, não se chegará nunca a uma solução final – chega-se apenas ao final de uma onda de mudanças e se inicia outra jornada com futuros ainda mais

incertos. Abordagens inovadoras e novas versões ou configurações do “velho modelo” estão sendo apresentadas no mercado postal a todo o momento, tanto assim que todo o panorama do setor postal está sendo desenvolvido novamente e renovado – na verdade transformado. (OSBORN, 2011).

Segundo Osborn e Sund (2011), é evidente que o setor postal mudou consideravelmente ao longo da última década e continuará mudando ao longo da próxima. O mais importante, para os autores, é que vários operadores tiveram sucesso na adaptação das suas organizações à nova realidade e na busca de novas estratégias para crescer: as oportunidades de negócio são ainda numerosas e os operadores postais podem encontrar formas de agregar valor para os clientes, os já clientes e para os novos, estimulando o que os Correios fazem de melhor.

Para os autores, os Correios continuam sendo as únicas empresas que visitam todos os domicílios (ou quase todos), todos os dias. Eles têm amplas redes de atendimento. Eles continuam tendo uma marca confiável e parceiros em vários países do mundo. Eles têm um conhecimento único sobre endereços e domicílios. Eles têm a capacidade de ocupar o nicho de mercado entre os serviços físicos e os serviços digitais. Há, portanto, várias opções disponíveis para os operadores postais tradicionais, porém, o mais importante, é que eles saibam identificar essas opções e se comprometer com elas.

Neidrprüm e Dieke (2012) apontam que o setor postal está em um estágio desafiador de desenvolvimento:

- a) O futuro dos principais negócios de correspondência, que geraram sistematicamente receitas significativas e lucros e sobreviveram aos desafios dos avanços tecnológicos está agora em real declínio;
- b) Os operadores postais estão agora ativamente acelerando o passo e as escalas de suas estratégias de diversificação. Não se trata apenas de novos produtos e serviços, a estratégia agora é sobre novos mercados;
- c) A necessidade de considerar as principais forças e capacidades existentes e colocá-las em um negócio postal reinventado nunca foi tão importante. O desafio é imenso, mas com visão, determinação e ambição, as empresas postais do futuro surgirão.

Corroborando esse mesmo entendimento, Osborn e Sund (2010) afirmam que na aurora da liberalização total dos mercados postais da Europa e após uma década de progresso tecnológico intenso na indústria, o futuro está disponível para as

empresas postais que podem participar da transformação e reconfigurar seus produtos e serviços de forma a revitalizá-los e, em alguns casos, reencontrar suas posições mercadológicas com novos clientes e novos mercados.

Para a ARCEP (2013), órgão de regulamentação do setor postal da França, os estudos na Europa e nos outros países estão à procura de um novo modelo econômico postal em decorrência dos volumes postais em franco declínio. Questões tais como os princípios de eficiência de alocação de custos, as condições de acesso aos serviços, a regulamentação da qualidade e o estabelecimento dos preços dos serviços deverão dominar parte das discussões sobre o setor postal.

De acordo com a Organização Mundial do Comércio (OMC, 2013), os serviços postais foram submetidos, nas últimas décadas, a drásticas mudanças: regulamentares, operacionais e tecnológicas, por todo o mundo. As mudanças tecnológicas, especialmente, estão confrontando os operadores com novas formas de concorrência por substituição, a partir de serviços de comunicação como os *e-mails*. Mas, do mesmo modo estão oferecendo novas oportunidades, quais sejam, o uso de tecnologias nas remessas de mercadorias *just-in-time* pelas empresas de serviços de entrega expressa, que cresce exponencialmente e desempenha papel central no gerenciamento da cadeia de suprimento e na logística.

De acordo com as informações disponíveis no relatório “Estatuto e Estrutura das Entidades Postais dos Países-Membros da União”, editado em 2012 pela UPU, é possível extrair as seguintes informações sobre o avanço da reforma regulamentar e estrutural do setor postal mundial:

- a) Mercados legalmente liberalizados: 45 (24%);
- b) Correios que operam como empresas por ações: 69 (11%)
- c) Correios internacionalizados (prestam serviços em outros países fora da rede da UPU, por meio de parcerias e/ou mediante subsidiárias, participação acionária em empresas); 22 (12%);
- d) Correios que operam subsidiárias: 26 (14%);
- e) Correios com participação privada nas suas estruturas acionárias: 11 (6%)

Ressalte-se que o setor postal brasileiro não se encontra em nenhuma das condições acima elencadas, tendo em vista que o mercado ainda convive com o privilégio postal da União e a ECT é uma empresa pública, portanto de capital fechado, sem nenhuma participação do capital privado e que atualmente ainda não opera nem com empresas subsidiárias e nem com empresas controladas.

Assim, à luz da experiência internacional, passa-se a analisar o modelo regulatório do setor postal dos países selecionados.

5.3 DESCRIÇÃO DO MODELO REGULATÓRIO DO CANADÁ

5.3.1 Estatuto

5.3.1.1 Autoridade governamental

De acordo com a UPU, a autoridade governamental é o Governo do Canadá, representado pelo ministro responsável pela Canada Post.

A lei estabelece o ministro responsável pela Canada Post e dá-lhe o poder e a autoridade para supervisionar as atividades. Não há órgão regulador independente no Canadá, no sentido compreendido em um certo número de outros países.

5.3.1.2 Autoridade de regulação

De acordo com o relatório da UPU não existe autoridade de regulação no Canadá.

5.3.1.3 Operador designado

De acordo com as informações da UPU, o operador designado é a Canada Post, que é uma empresa pública federal, sendo o governo canadense o seu único acionista.

5.3.1.4 Reestruturação e reforma do setor postal

O relatório da UPU afirma que quase todas as atividades da Canada Post estão atualmente sujeitos a uma rigorosa supervisão reguladora. Essas atividades são regidas por uma matriz complexa de leis de natureza geral das empresas estatais e leis específicas para o Canada Post.

A empresa é sujeita à lei sobre a gestão das finanças públicas, que prevê a apresentação de um plano anual de negócios, incluindo informação orçamental, e a

ser aprovado pelo Governo. A lei estabelece o ministro responsável pelo Canada Post e dá-lhe o poder e a autoridade para supervisionar as atividades.

A Canada Post também está sujeita à aplicação da legislação geral, incluindo a Lei da Concorrência, que contém disposições específicas que proíbem uma ampla gama de práticas anticompetitivas, incluindo a fixação de preços abusivos e abuso por parte das empresas estatais de sua posição dominante. O Governo criou um quadro estratégico plurianual da Canada Post contendo os objetivos de serviço, de produtividade e de desempenho financeiro.

5.3.2 Área Postal

5.3.2.1 Serviços universais

De acordo com a UPU, a Canada Post é obrigada a fornecer para todos os canadenses um serviço postal universal e acessível.

O âmbito do serviço postal universal é definido pela legislação postal. O serviço postal universal inclui os seguintes serviços:

- Admissão, transporte e distribuição de envios postais (nacional e internacional), como segue:
 - Envios de correio ou cartas (livros, jornais e periódicos);
 - Pacotes.
- Serviços adicionais: envios registrados, envios com valor declarado, remessas de correio registrado, entrega expressa.

5.3.2.2 Monopólio/Serviços reservados

O relatório da UPU afirma que a Canada Post tem o privilégio exclusivo da coleta e do envio de cartas que não passem de 500 gramas, bem como a sua distribuição aos destinatários localizados em território canadense. Este privilégio exclusivo inclui cartas para o exterior e recebidas do exterior.

A lei sobre a Canada Post autoriza o envio de cartas urgentes por outros meios que não os correios, desde que o pagamento do serviço seja "pelo menos igual a

três vezes o porte pago para entrega no Canadá de cartas endereçadas semelhantes pesando 50 gramas”.

5.3.2.3 Concorrência

No mercado, todos os serviços da Canada Post estão sujeitos a uma concorrência feroz, agora agravada pelas inovações tecnológicas.

- Volumes de cartas postadas já não correspondem ao crescimento econômico global, devido aos serviços de mensagens da concorrência e dos meios de comunicação eletrônicos, como fax, e-mail e transferências eletrônicas de fundos. Os principais usuários do serviço de postagem de cartas da Canada Post, ou seja, bancos, serviços públicos, empresas de cartão de crédito e outras empresas, estão particularmente em risco de optar por meios eletrônicos de comunicação, quando eles são os mais rentáveis. Esta é uma séria ameaça em longo prazo para o princípio de que a Canada Post deve prestar o serviço universal a preços acessíveis;
- No mercado de distribuição de publicidade não endereçada, jornais e outras empresas de distribuição estão envolvidos em feroz concorrência com a Canada Post. Os Jornais, em particular, devem aproveitar a distribuição de seu principal produtos;
- No mercado físico de distribuição, empresas de courier multinacionais como a United Parcel Service e Federal Express, usam os recursos consideráveis que eles têm nos Estados Unidos (EUA), o seu poder financeiro, suas redes e suas avançadas tecnologias, a fim de fazer grandes avanços no mercado canadense.

5.3.3 Definição de Serviços e Tarifas

5.3.3.1 Serviços

A Canada Post define o âmbito dos serviços postais e desenvolve o seu plano de ação plurianual, fixado em cinco anos, de acordo com a UPU.

5.3.3.2 Tarifas

A Canada Post define tarifas de acordo com os seguintes princípios:

- A regulamentação da lei sobre a Canada Post pretende apresentar o preço base para um serviço de carta doméstica em uma fórmula na qual os preços máximos para os aumentos anuais não podem exceder dois terços do valor da inflação;
- Os preços dos produtos concorrenciais e comerciais são fixados de maneira a facilitar a comercialização desses produtos em um ambiente em que não há concorrência;
- No que concerne a produtos e serviços para os quais o Governo deve fazer pagamentos em nome dos usuários do correio, os preços são definidos de acordo com a política seguida pelo Governo nesta área.

5.3.4 Gestão Financeira

5.3.4.1 Modos de financiamento

O Canada Post opera suas atividades para fins comerciais e é necessário obter lucros para servir ao seu autofinanciamento.. Eventuais déficits são cobertos por operações bancárias.

5.4 DESCRIÇÃO DO MODELO REGULATÓRIO DOS ESTADOS UNIDOS

5.4.1 Estatuto

5.4.1.1 Autoridade governamental

De acordo com a UPU, o Departamento de Estado representa os Estados Unidos na União Postal Universal – UPU. A Comissão da Tarifa Postal, uma instituição independente do ramo executivo do governo federal, recomenda taxas nacionais das classes de correio, ouve queixas sobre taxas e serviços e emite pareceres consultivos sobre o desenvolvimento de serviços a nível nacional. Ele também ouve apelos de decisões de fechar agências de correios.

5.4.1.2 Autoridade de regulação

De acordo com a UPU, trata-se da Comissão de Regulação Postal.

5.4.1.3 Operador designado

O operador designado, de acordo com a UPU é o *United States Postal Service* – USPS.

O USPS é uma instituição independente do Poder Executivo do Governo Federal (organismo público autônomo).

A USPS é regida por um Conselho de Administração composto por 11 membros. Nove deles são nomeados pelo Presidente, após consulta e aprovação do Senado. Eles indicam um Diretor Geral, e as 10 pessoas escolhem um deputado, Diretor Geral, que também faz parte do Conselho. O Conselho administra e controla as despesas do Serviço Postal, examina os métodos de trabalho do último período, participa de seu planejamento de longo prazo e define orientações gerais para os negócios postais.

A missão do Serviço Postal está estabelecida no título 39 do Código dos Estados Unidos.

A principal função da Administração Postal é de cumprir a sua obrigação de fornecer serviços postais para garantir a coesão da nação através da troca de cartas de natureza pessoal, educacional, literária e comercial entre os cidadãos. Ele deve ser rápido, confiável e eficiente para o benefício de seus clientes em todo território e deve atender a todas as comunidades.

5.4.1.4 Reestruturação e reforma do setor postal

De acordo com a UPU, no final de 2002, o presidente Bush assinou o Decreto-Lei n.º 13.278, estabelecendo uma comissão bipartidária formada por nove membros para revisar o serviço postal, para informar o Presidente sobre o estado do serviço postal, para preparar um relatório com uma visão para o futuro do serviço e recomendar medidas legislativas e administrativas para introdução da reforma, de forma a garantir a viabilidade dos serviços postais na América (Estados Unidos). Como parte de seu trabalho, a Comissão utilizou muitos recursos, incluindo conselhos de especialistas e consulta pública. Ela apresentou o seu relatório ao Presidente, em 31 de julho de 2003.

A UPU informa que a Comissão estabeleceu uma série de recomendações relativas à governança do serviço postal, relações de trabalho, flexibilidade de preços e mudanças organizacionais que exigiriam a alteração da Lei de reestruturação dos correios. A Comissão, criada pelo presidente, tem por objetivo realizar uma análise pontual do serviço postal. Ele não pretende jogar um papel permanente no negócio postal. Desde 1996, o Congresso está considerando uma grande reforma da legislação postal. Em 2005, os projetos de grande envergadura sobre a reforma postal foram examinados pelo Senado e pela Câmara dos Deputados.

5.4.2 Área Postal

5.4.2.1 Serviços universais

Como informa a UPU, o USPS é obrigado a fornecer uma solução rápida, eficiente e confiável para clientes em todo o território e servir todas as comunidades. Deve atender as necessidades de toda a população. Deve receber, entregar e distribuir cartas, impressos, encomendas e outros itens semelhantes para todos os clientes no país e em seus territórios e possessões.

Na prática, a obrigação de serviço universal inclui o correio de primeira classe (principalmente as cartas), periódicos (principalmente revistas e jornais), os envios normais (principalmente mala direta), os serviços de pacotes (principalmente encomendas), correio expresso (serviço de tempo acelerado garantido) e correio internacional.

A frequência de entrega de correio não é definida por qualquer disposição legal. No entanto, em resposta às preocupações no início dos anos 1980, sobre uma possível renúncia da USPS às regras estabelecidas, os projetos anuais de dotação de crédito do setor postal regulamentam a necessidade de manter a distribuição de seis dias por semana, pelo menos, ao mesmo nível que em 1983. Por lei federal, o USPS é obrigado a fornecer às organizações sem fins lucrativos descontos nas tarifas para envio de publicidade, periódicos e jornais. O transporte de livros, materiais didáticos, gravações sonoras e filmes é fornecido a taxas uniformes. Embarques institucionais também se beneficiam com taxas preferenciais.

A lei federal permite que os cegos, os membros do Congresso e alguns membros das forças armadas possam enviar alguns itens gratuitos. Além disso, ela incita a Comissão a ter em conta o valor educacional, cultural, científico e informativo (valor ECSI) através da distribuição de correio na alocação de custos indiretos para fins de recomendações tarifárias.

Nos últimos anos, o Congresso incentivou a USPS a emitir selos postais "filantrópicos" (*premium*) para o correio de primeira classe, vendidos a um preço mais elevado do que a taxa postal atual pela primeira onça (23,850 g). A arrecadação da venda destes selos é doada para outras agências governamentais para benefício de instituições de caridade. Por fim, a USPS cumpre certas funções de serviço público, como o recenseamento de recrutamento nacional e o tratamento nacional dos passaportes.

5.4.2.2 Monopólio/Serviços reservados

De acordo com a UPU, há área reservada para os itens de correspondência de até 70 libras (31,8 kg), independentemente da classificação. As cartas podem ser enviadas por um operador privado através de uma taxa de franquia nacional adequada. Eles também podem ser transportadas por um operador privado, sob

certas cláusulas suspensivas dos estatutos dos expressos privados, as cartas de extrema urgência. Um simples teste de custos ou um teste de “perda de valor” é suficiente para determinar a característica extremamente urgente das cartas e se a cláusula é aplicável.

5.4.2.3 Concorrência

Os operadores privados, conforme a UPU, podem aceitar e distribuir todos os tipos de itens, incluindo aqueles que não considerados como cartas, ou seja, bens, jornais e periódicos, desde que, em conformidade com a disposição conhecida como a "regra de caixa de correio", esses itens não sejam distribuídos nas caixas de correio ou caixas de correio localizadas em locais do USPS aberto ao público, a menos que esses itens tenham sido devidamente pagos.

5.4.3 Definição de Serviços e Tarifas

5.4.3.1 Serviços

Nos termos do Título 39, do código dos Estados Unidos, o USPS determina o escopo dos serviços postais, de acordo com a UPU.

5.4.3.2 Tarifas

O relatório da UPU afirma que os diretores da USPS estabelecem o porte postal, acordo com os procedimentos administrativos exigidos no título 39 do Código: O Conselho de administração dos correios propõe novas tarifas para a Comissão de Tarifação Postal. A Comissão tem 10 meses para dar uma opinião e fazer uma recomendação aos administradores. Se a Comissão não faz nenhuma recomendação antes do final de 10 meses, o serviço postal tem o direito de aplicar temporariamente as taxas propostas. Quando a Comissão faz uma recomendação, os Administradores podem aceitar, rejeitar ou colocar em prática.

Os administradores têm a capacidade de modificar, por unanimidade, segundo decisão ou reconsideração da Comissão, se eles acreditam que as tarifas recomendadas podem gerar receita insuficiente para cobrir os custos de um exercício financeiro.

A administração postal fixa diretamente o porte de correio internacional, sem seguir os procedimentos de preços domésticos.

5.4.4 Gestão Financeira

5.4.4.1 Modos de financiamento

De acordo com o relatório da UPU:

O USPS é legalmente responsável por gerar receitas iguais às despesas para um determinado período de renda (ou seja, para atingir o ponto de equilíbrio). As receitas em excesso são utilizadas para compensar deficiências do passado ou do futuro.

O USPS não recebe qualquer reembolso por parte do Governo ou dos operadores privados para a manutenção do serviço postal universal, em vez disso, a receita total da administração postal para as diversas classes de correio deve cobrir o valor total do benefício do serviço postal universal. Os serviços de correio devem gerar receitas suficientes nos segmentos mais rentáveis para cobrir os custos da prestação de serviços a custos relativamente mais elevados na mesma subcategoria. Em suma, cada subcategoria cobre os custos que são diretamente atribuíveis a ele e contribui para uma parte razoável da sobrecarga do Serviço Postal.

Alguns serviços, como o cecograma, [objeto de correspondência impresso em relevo, para uso dos cegos]. podem receber subsídios de receitas fiscais, mas eles representam apenas uma pequena parcela da receita total. Menos de 0,1% das receitas da USPS vêm de dotações feitas pelo Congresso.

5.5 DESCRIÇÃO DO MODELO REGULATÓRIO DA AUSTRÁLIA

5.5.1 Estatuto

5.5.1.1 Autoridade governamental

De acordo com o relatório da UPU, a autoridade governamental é o Ministério dos Serviços de Banda Larga, Comunicações e Economia Digital.

O citado Ministério assume, segundo um acordo bipartite de acionistas, uma responsabilidade global em conjunto com o Ministério das Finanças e da Administração.

5.5.1.2 Autoridade de regulação

Segundo a UPU, não existe uma autoridade reguladora específica das atividades do setor postal.

A Comissão Australiana sobre a Concorrência e o Consumidor é um órgão independente para examinar os aumentos de preços propostos para parte do serviço correspondência que entra na área reservada e para arbitrar as controvérsias que possam concentrar-se nas taxas de ligação para correio em grande volume.

5.5.1.3 Operador designado

São as seguintes as informações contidas no relatório da UPU:

O operador designado é a *Australian Post* (Sociedade Australiana de Correios).

A *Australian Post* é um negócio público comercial pertencente à *Commonwealth of Australia*. Suas atividades são regidas pela lei de 1989 sobre a empresa, conforme alterado. O Conselho de Administração da *Australian Post* presta contas ao governo do desempenho geral do correio australiano, de modo a garantir que ele seja na prática comercialmente viável. O Conselho define os

objetivos fundamentais da *Australian Post* em um plano de negócios trienal, cujo curso é revisto anualmente e apresentado aos ministros competentes. Os Ministros não podem agir sobre as metas financeiras estabelecido no plano ou estratégias e diretrizes para atender a obrigações de serviço público. Um relatório de progresso sobre a realização dos objetivos é preparado a cada trimestre.

A *Australian Post* fornece serviços de distribuição de cartas e encomendas em âmbito nacional e internacional. Ela também oferece uma gama de serviços relacionados, incluindo o tratamento eletrônico de correio em grande volume, mala direta, o pagamento de faturas, ordens de pagamento e serviços bancários, serviços de entrega rápida e produtos e serviços filatéticos [associados ao colecionismo de selos e produtos relacionados].

É exigido por lei:

- Fornecer a todos os australianos um serviço postal universal relativamente fácil de acessar e atender razoavelmente às necessidades da comunidade;
- Fixar um preço uniforme para o serviço de carta interna normal;
- Implementar práticas de negócios sustentáveis;
- Estar em conformidade com as orientações gerais estabelecidas pelo Governo Federal

5.5.1.4 Reestruturação e reforma do setor postal

O relatório da UPU não aponta nenhuma ação de reestruturação ou de reforma do setor postal.

5.5.2 Área Postal

5.5.2.1 Serviços universais

De acordo com a UPU, nos termos do artigo 27 da Lei 1989, sobre o correio australiano, a *Australian Post* é obrigada a fornecer um serviço de cartas do serviço

postal universal, que inclui transporte e entrega de envios ordinários (cartas) a um preço uniforme (250 g o máximo).

Correios - presença física imposta:

- Um mínimo de 4.000 estações de correios, 2500 que devem ser localizadas em áreas rurais e remotas. Em áreas urbanas, pelo menos, 90% dos residentes devem estar a 2,5 km de uma estação de correios. Nas áreas não urbanas, pelo menos, 85% dos moradores devem estar dentro do raio de 7,5 km de uma estação de correios.

Caixas de correio de rua - presença física imposta:

- Um mínimo de 10.000 unidades.

5.5.2.2 Monopólio/Serviços reservados

A Lei de 1989, relativa à *Australian Post Corporation* (Seção 2 -. Serviços reservados, artigo 29) define os serviços reservados da seguinte forma:

Sem prejuízo do disposto no artigo 30 das exceções aos serviços reservados, a Australian Post tem o direito exclusivo de transporte, na Austrália, de todas as cartas enviadas de dentro da Austrália ou no exterior. doméstico (carta normal – até 250 g);

Os serviços reservados à *Australian Post* são:

- a) coleta, na Austrália, de cartas para o serviço;
- b) distribuição de cartas na Austrália.

A *Australian Post* também goza de um direito exclusivo de emitir selos postais na Austrália.

5.5.2.3 Concorrência

A Lei de 1989, relativa à *Australian Post Corporation*, foi alterada em 5 de dezembro de 1994.

Essa mudança foi principalmente para promover um aumento da concorrência no mercado de correspondência através das seguintes medidas:

- A redução do peso e do preço (de 500 a 250 g e de dez a quatro vezes a taxa aplicável às cartas comuns);
- A liberalização dos serviços para cartas e documentos e autorização para transporte de cartas entre os escritórios da mesma organização;
- A desregulamentação do mercado do correio internacional e, assim, deixar de apresentar *Australian Post* como o único distribuidor de cartas do exterior para distribuição final na Austrália;
- Criação de um serviço de ligação, no qual os usuários podem depositar correspondências em grande volume nos centros de postais e receber um desconto que compreende uma redução dos custos médios de transporte.

5.5.3 Definição de Serviços e Tarifas

5.5.3.1 Serviços

De acordo com a UPU, o correio australiano determina, em consulta ao governo, a extensão dos serviços postais.

5.5.3.2 Tarifas

A *Australian Post* define as taxas postais, mas as taxas aplicáveis no âmbito de Os serviços reservados são revisados pela Comissão. O Ministério pode rejeitar qualquer variação nas taxas para o serviço de correio normal, conforme consta no relatório da UPU.

5.5.4 Gestão Financeira

5.5.4.1 Modos de financiamento

São as seguintes as informações da UPU sobre o modo de financiamento do correio australiano:

A *Australian Post* não recebe subsídios públicos, portanto, necessita realizar lucros razoáveis. Ela está sujeita a todos os impostos e encargos públicos e deve reverter ao Governo 60% de seus lucros como dividendo, após o pagamento de impostos, cujo montante é calculado anualmente.

Todas as tarifas postais nacionais incluem um imposto de 10% em produtos e serviços.

As demonstrações financeiras devem ser preparadas de acordo com decretos relevantes emitidos pelo Ministro das Finanças, regidas pela lei de 1997 sobre o governo e as empresas do *Commonwealth*. Estas demonstrações financeiras são auditadas pelo Inspetor-Geral de Finanças do *Commonwealth*.

O financiamento do serviço postal universal ocorre por meio do fluxo de subsídios cruzados internos, dentro dos serviços reservados de correspondência.

5.6 DESCRIÇÃO DO MODELO REGULATÓRIO DO MÉXICO

5.6.1 Estatuto

5.6.1.1 Autoridade governamental

De acordo com a UPU, a autoridade governamental é a Secretaria de Estado das Comunicações e Transportes.

Ela é responsável pela regulação, através da Direção-Geral de Política de Telecomunicações, dos serviços postais, telegráficos e outros. Ela também tem como função elaborar as normas oficiais mexicanas para a concessão de licenças e autorizações aplicáveis aos serviços dentro de sua jurisdição.

Além disso, na qualidade de órgão de tutela, define, dirige e controla a política do setor postal.

5.6.1.2 Autoridade de regulação

De acordo com a UPU, não há uma autoridade de regulação independente.

5.6.1.3 Operador designado

Conforme afirma a UPU, o operador designado é *Correos de México*.

O Órgão de Administração de *Correos de México* é composto pelo Secretário de Estado das Comunicações e Transportes, que é o Presidente, o Secretário de Estado da Relações Exteriores, Secretaria de Estado da Fazenda e Crédito Público, o Secretário de Estado da Economia e o vice-secretário de Estado das Comunicações.

Correos de México, que é separado de telecomunicações, é uma empresa estatal com patrimônio e uma personalidade jurídica própria. Sua principal função é garantir o serviço público de correios.

5.6.1.4 Reestruturação e reforma do setor postal

Afirma a UPU que há dois anos foi implementado um extenso programa de modernização. Ele propiciou o estabelecimento de tarifas com base nos custos, a racionalização da gestão recursos humanos, a introdução de uma nova cultura empresarial, a reorganização de processos e a reestruturação administrativa completa.

5.6.2 Área Postal

5.6.2.1 Serviços universais

De acordo com a UPU, os serviços universais compreendem o recebimento, o transporte e a entrega dos envios de cartas de correio em todo o país.

5.6.2.2 Monopólio/Serviços reservados

Conforme o relatório da UPU, a área reservada de *Correos de México* inclui cartas e postais cujo peso não exceda 1 kg e cujas dimensões não excedam os limites estabelecidos por lei.

5.6.2.3 Concorrência

Fora da área reservada, os serviços estão sujeitos às regras da livre concorrência. A lei atual não prevê a prestação dos serviços da área reservada por outro operador, afirma a UPU.

5.6.3 Definição de Serviços e Tarifas

5.6.3.1 Serviços

Conforme a legislação em vigor e as políticas setoriais pertinentes, o Órgão de Administração de *Correos de México* determina o escopo dos serviços que oferece, afirma a UPU.

5.6.3.2 Tarifas

Conforme o relatório, as tarifas estabelecidas pelo Órgão de Administração de *Correos de México* devem ser aprovadas pela Secretaria de Estado da Fazenda e Crédito Público.

5.6.4 Gestão Financeira

5.6.4.1 Modos de financiamento

Os Correios devem assumir o seu autofinanciamento através de receita gerada pelo serviço postal, incluindo os encargos terminais. Se essas receitas não forem suficientes, *Correos de México* recebe subsídios estatais.

5.7 DESCRIÇÃO DO MODELO REGULATÓRIO DA ESPANHA

5.7.1 Estatuto

5.7.1.1 Autoridade governamental

De acordo com a UPU, a autoridade governamental é o Ministério de Obras Públicas e Transporte, representado pela Subdiretoria Geral de Serviços Postais.

5.7.1.2 Autoridade de regulação

A autoridade de regulação é a Comissão Nacional do Setor Postal.

5.7.1.3 Operador designado

De acordo com a UPU, o operador designado é a Empresa estatal "*Correos y telégrafos*" S/A.

Pela lei de 29 de Dezembro de 2000, o Governo foi autorizado a criar a empresa estatal "*Correos y Telégrafos*" (sociedade anônima) para substituir a entidade pública de natureza comercial *Correos y Telégrafos*, criada em 1 de Abril de 1998. O capital social é integralmente detido pelo Estado.

O operador "*Correos y Telégrafos*" que, do ponto de vista legal, é uma empresa estatal, ainda é responsável pelo cumprimento da obrigação de serviço universal e por garantir os serviços de ordem de pagamento e de telégrafo.

Além disso, é livre para prestar os serviços que decidir no mercado (atualmente são, entre outras coisas, vários serviços postais, serviços financeiros e serviços de telefonia).

5.7.1.4 Reestruturação e reforma do setor postal

Até 1990, o serviço postal foi fornecido através de uma sucursal da administração pública. Em 1991, o processo de alteração do enquadramento jurídico dos serviços postal foi iniciado e a organização autônoma comercial “*Correos y Telégrafos*” foi criada. Esta organização existiu até fevereiro de 1998, ou seja, até a criação da entidade pública comercial “*Correos y Telégrafos*”, que substituiu o organismo autônomo. Apenas três anos mais tarde, a Lei nº 14/2000, de 29 de dezembro foi aprovada e deu à luz a empresa estatal “*Correos y Telégrafos*” (sociedade anônima) que iniciou suas operações em junho de 2001. A empresa assume função de operador responsável pela prestação do serviço postal universal e goza de direitos especiais e exclusivos para a entidade pública de natureza comercial nos termos da Lei Postal de 1998 (Lei nº 24/1998 de 13 de Julho sobre o serviço postal universal e à liberalização dos serviços postais).

5.7.2 Área Postal

5.7.2.1 Serviços universais

Conforme definido na Lei Postal de 1998 e no Regulamento de 3 de Dezembro de 1999 que prevê a sua implementação, o serviço universal inclui a prestação ordinária de serviços postais regulares nacionais e transfronteiriços, visando o envio de cartas e cartões postais até 2 kg e encomendas até 10 kg. Também inclui os envios registrados, os envios com valor declarado e mandatos de pagamento..

5.7.2.2 Monopólio/Serviços reservados

De acordo com o relatório da UPU, o mercado se encontra liberalizado desde 01/01/2011.

5.7.2.3 Concorrência

Todos os serviços são prestados em regime de livre concorrência.

5.7.3 Definição de Serviços e Tarifas

5.7.3.1 Serviços

O operador público é obrigado a prestar o serviço postal universal, os mandatos de serviços e o serviço telegráfico. Além disso, oferece outros serviços postais, serviços financeiros, serviços de telefonia etc., conforme aprovado pelo seu Conselho de Administração.

5.7.3.2 Tarifas

Os preços são fixados livremente.

5.7.4 Gestão Financeira

5.7.4.1 Modos de financiamento

De acordo com a UPU, há uma contribuição anual do Estado tirada de seu orçamento geral para financiar o déficit relacionado com a prestação do serviço universal.

Está previsto na lei um fundo para o financiamento do serviço postal universal, que ainda não foi colocado em prática.

5.8 ANÁLISE DOS MODELOS REGULATÓRIOS DOS PAÍSES SELECIONADOS

A análise dos modelos regulatórios do setor postal dos países selecionados, em comparação com o modelo do setor postal brasileiro, permite apresentar as seguintes semelhanças:

- a) Em todos os países pesquisados, o Estado detém 100% do capital do operador designado, embora existam diferenças entre a natureza jurídica das empresas (pública ou por ações);
- b) Em todos os países pesquisados os operadores designados mantêm a obrigação de prestar os serviços universais;
- c) Todos os países mantêm alguma área de reserva dos serviços postais prestados exclusivamente pelo operador designado. Apenas a Espanha já tem o seu mercado totalmente liberalizado, sem área de reserva e operado em regime de livre concorrência;

Observaram-se as seguintes diferenças:

- a) Apenas os Estados Unidos e a Espanha apresentam órgãos reguladores independentes;
- b) Existem variados graus de autonomia na fixação de tarifas e preços, sendo que predomina a necessidade de autorização ou de revisão dos reajustes aplicados; e
- c) Somente a Espanha e o México recebem subvenções do Estado em decorrência das operações estruturalmente deficitárias dos serviços universais.

No próximo capítulo serão apresentados os resultados da universalização dos serviços postais no Brasil e nos países selecionados.

6 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo objetiva apresentar e analisar os resultados da universalização dos serviços postais no que se refere às seguintes sub categorias de análise: População Atendida por Agência de Correio; População Atendida por Distribuição Domiciliária; Preço Unitário da Carta Básica; Autonomia do Órgão Regulador; Participação do Estado no Controle do Operador Público.

6.1 ANÁLISE DA UNIVERSALIZAÇÃO DE PAÍSES SELECIONADOS

6.1.1 População Atendida por Agência de Correio

De acordo com o estabelecido no subitem 3.6, foram coletados dados secundários da UPU – União Postal Universal, relativos ao período de 2007 a 2011, sendo constatado que os países selecionados apresentam os seguintes quantitativos de habitantes por agência postal fixa:

Quadro 5 - Habitantes atendidos por agência de correios em países selecionados

País/Ano	2007	2008	2009	2010	2011
Austrália	5.536,04	5.649,94	5.769,84	5.043,80	6.054,03
Brasil	15.452,09	15.500,79	15.448,23	15.851,88	16.189,60
Canadá	ND	ND	ND	ND	ND
Espanha	13.792,33	14.182,56	ND	ND	ND
Estados Unidos	8.231,93	8.305,12	9.926,88	10.086,90	10.495,30
México	3.689,89	3.726,83	4.175,36	4.048,94	4.093,48

Fonte: UPU (2012)

A evolução do citado índice, de polaridade negativa (quanto menor, melhor), indica que o resultado é dependente da expansão da rede de atendimento do operador, por agências próprias ou terceirizadas. Quando o crescimento da rede é inferior ao crescimento populacional, ocorre um acréscimo no número de habitantes atendidos por agência de Correios.

Os resultados apresentados pelo Brasil são piores do que os observados em todos os países selecionados, mesmo aqueles com maior área territorial (Estados Unidos) ou com menor densidade demográfica (Austrália).

O principal fato a interferir nessa sub categoria de análise refere-se à quantidade de agências de correios fixas existentes em cada país, que depende da capacidade de expandir a rede de atendimento, seja com recursos próprios ou, mediante contratos com terceiros

No caso do Austrália, constata-se que existiam em 2012, conforme dados da UPU (2012), 3.734 agências de correios, sendo que 2.948 (79%) delas eram operadas por terceiros.

Já nos Estados Unidos, a expansão da rede se fez com recursos próprios, já que em 2011, das 29.831 agências de correios, 26.927 (90%) eram operadas diretamente pela administração postal.

6.1.2 População Atendida por Distribuição Domiciliária

De acordo com o estabelecido no subitem 3.6, foram coletados dados secundários da UPU – União Postal Universal, relativos ao período de 2007 a 2011, sendo constatado que os países selecionados apresentam os seguintes percentuais de população atendida por distribuição domiciliária:

Quadro 6 - Percentual da população atendida em países selecionados por distribuição domiciliar, 2012.

País/Ano	2007	2008	2009	2010	2011
Austrália	99,50%	99,50%	99,50%	ND	ND
Brasil	79,00%	79,00%	79,00%	82,00%	82,00%
Canadá	87,70%	87,70%	87,70%	87,70%	87,70%
Espanha	99,00%	99,00%	ND	ND	ND
Estados Unidos	88,40%	89,60%	90,40%	91,20%	92,00%
México	90,00%	90,00%	91,00%	91,00%	91,00%

Fonte: UPU (2012)

Constatou-se que o resultado obtido pelo Brasil é inferior ao de todos os países selecionados, embora alguns deles tenham dimensões geográficas superiores (Estados Unidos e Canadá) ou baixa densidade demográfica (Canadá e Austrália).

Conforme analisado no Capítulo 4, o percentual de população sem atendimento por distribuição domiciliária no Brasil é equivalente à população rural, apurada pelo Censo 2010 do IBGE.

Assim, infere-se que a dificuldade de expansão da estrutura de atendimento da ECT para as zonas rurais encontra-se no centro das razões do não crescimento significativo desse índice e dos resultados inferiores aos demais países selecionados.

6.1.3 Preço unitário da carta básica e comprometimento de Renda

De acordo com o estabelecido no subitem 3.6, foram coletados dados secundários da UPU – União Postal Universal, e junto às administrações postais, relativos ao ano de 2012, sendo constatado que os países selecionados apresentam os preços de carta unitária básica e de comprometimento de renda com o envio de 264 cartas por ano (Quadro 7).

Quadro 7 - Preço da Correspondência básica e comprometimento de renda

País	Preço em US\$	Comprometimento de Renda
Austrália	0,89	0,323%
Brasil	0,34	0,852%
Canadá	0,84	0,245%
Espanha	0,92	0,478%
Estados Unidos	0,80	0,108%
México	0,65	1,024%

Fonte: Elaborado pelo autor.

O preço em US\$ foi obtido pela conversão da tarifa postal básica (carta até 20 g ou equivalente) pela cotação do US\$, vigentes em 31/12/2012.

O percentual de comprometimento de renda foi obtido pela identificação do valor em US\$ necessários para a remessa de 22 cartas básicas mensais, totalizando 264 cartas postais ao ano. O valor anualizado foi dividido pela renda *per capita* do país em US\$, relativa ao ano de 2012.

Como se observa, embora o Brasil tenha o menor valor em US\$ do primeiro porte da carta básica dentre os países selecionados, e uma das mais baratas do mundo, o percentual de comprometimento de renda só é inferior ao do México.

6.2 ANÁLISE DO MODELO REGULATÓRIO DE PAÍSES SELECIONADOS

6.2.1 Autonomia do Órgão Regulador

De acordo com o estabelecido no subitem 3.6, foram coletados dados secundários da UPU – União Postal Universal, relativos ao ano de 2012, sendo constatado que os países selecionados apresentam os seguintes conceitos relativos à categoria de análise “autonomia do órgão regulador” (Quadro 8).

Quadro 8 - Autonomia do órgão regulador em países selecionados

País	Autonomia do Órgão regulador
Austrália	Inexistente
Brasil	Inexistente
Canadá	Inexistente
Espanha	Independente
Estados Unidos	Independente
México	Inexistente

Fonte; UPU (2012). Adaptação do autor.

Conforme se observa no Quadro 8, apenas a Espanha e os Estados Unidos possuem órgãos reguladores independentes. Os demais países nem sequer possuem órgãos reguladores.

6.2.2 Participação do Estado no Controle do Operador Público

De acordo com o estabelecido no subitem 3.6, foram coletados dados secundários da UPU – União Postal Universal, relativos ao ano de 2012, sendo constatado que os países selecionados apresentam os seguintes conceitos relativos à categoria de análise “participação do Estado no Controle do Operador Público” (Quadro9).

Quadro 9 - Percentual de participação do Estado no controle do Operador Público

País	Participação do Estado
Austrália	100%
Brasil	100%
Canadá	100%
Espanha	100%
Estados Unidos	100%
México	100%

Fonte: UPU (2012). Elaboração própria

Assim, muito embora existam naturezas jurídicas distintas, em todos os operadores públicos pesquisados, o capital pertence integralmente ao Estado.

6.3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

No que concerne às sub categorias de análise da universalização, observou-se que os resultados obtidos são, quase na totalidade, inferiores aos obtidos pelos países selecionados. Tais resultados levam à conclusão de que os desafios de universalização do serviço postal brasileiro são críticos e as suas causas precisam ser mais aprofundadas.

Preliminarmente, será necessário avaliar outros índices, de modo a identificar as supostas deficiências estruturais que colocam o Brasil em situação comparativa tão desfavorável.

Como exemplo, observa-se que segundo dados da UPU (2012), a ECT dispunha de 114.976 empregados, o que representaria, para uma população total de 196.655.000 habitantes (UPU, 2012), uma proporção de 1.710 habitantes por empregado. O USPS, operador postal público americano, dispunha em 2011 de 649.950 empregados, para uma população total de 313.085.000 habitantes, resultando na proporção de apenas 482 habitantes por empregado.

Outros aspectos foram identificados, como a relativamente restrita rede de agências, que enfrenta dificuldades de expansão significativa, especialmente para o atendimento das áreas rurais e das populações esparsas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo objetivou analisar o atual modelo regulatório do setor postal brasileiro, à luz das transformações em curso no mercado, da teoria da escolha pública e da regulação dos serviços postais em outros países.

A análise dos modelos regulatórios dos países selecionados indicou a existência de similaridades com o setor postal brasileiro. As principais semelhanças decorrem da existência, em todos os países, de um operador público designado, com as obrigações de fornecimento dos serviços universais.

No entanto, as principais diferenças observadas referem-se à existência de autoridades reguladoras independentes (presentes na Espanha e nos Estados Unidos), aos diferentes graus na autonomia na fixação de tarifas e preços e na existência de fontes de financiamento distintas para a execução dos serviços universais (Espanha e México).

Nesse sentido, foi realizada análise comparativa com cinco países selecionados, tendo sido constatado que os resultados obtidos pelo Brasil situam-se em patamar muito inferior aos situados em outros países, nas sub categorias de

análise: população atendida por agência de correios; população atendida por distribuição domiciliária e comprometimento de renda com serviço postal.

As diferenças observadas no modelo regulatório não são suficientes para explicar as diferenças no desempenho encontrado nas sub categorias de análise da universalização dos serviços postais: países cujos serviços postais universais são operados por empresas públicas, com capital 100% controlado pelo Estado, e sem órgãos reguladores independentes como Austrália e Canadá, apresentam desempenhos muito superiores ao observado no Brasil.

No que concerne à questão de pesquisa, a análise do modelo regulatório dos serviços postais no Brasil, foram identificadas características específicas, decorrentes do anacronismo do marco regulatório (Decreto Lei nº 509/1969 – criação da ECT- e Lei nº 6.538/1978 – Lei postal) que estabelece limitações à universalização dos serviços postais do Brasil.

Constatou-se que não existem incentivos e nem instrumentos de controle em uso pelo Estado, no sentido de mitigar os efeitos das condutas auto orientadas dos dirigentes do setor postal brasileiro, sejam eles do operador público – ECT – ou do órgão supervisor – MC.

Do mesmo modo, observou-se que o modelo regulatório não disponibiliza instrumentos de participação social, de forma que a sociedade civil organizada e o cidadão-usuário possam representar os seus próprios interesses, associados à qualidade, aos preços e à acessibilidade dos serviços postais.

Conclui-se, portanto, que as referidas especificidades do modelo regulatório brasileiro limitam a expansão dos níveis de universalização dos serviços postais.

No entanto, cabe registrar algumas limitações da presente pesquisa. A primeira delas é que a análise realizada não considerou variáveis socioeconômicas dos países pesquisados, que poderiam estabelecer correlações com as sub categorias de análise da universalização do serviço postal. Excetua-se a sub categoria de análise “comprometimento de renda com serviço postal”, pois foi utilizada a renda *per capita* do respectivo país.

Outra limitação se refere à necessidade de incorporar à análise outros fatores determinantes para o nível de desempenho de a universalização dos serviços

postais, como as grandes discrepâncias no quantitativo de empregados da ECT, proporcionalmente a outros países.

Diante do exposto, propõe-se o aprofundamento da pesquisa mediante:

a) Realização de pesquisa de campo, mediante entrevistas semiestruturadas com os principais *stakeholders* do setor postal brasileiro, acerca das suas análises sobre o modelo brasileiro e suas perspectivas para a construção de um novo marco regulatório para o setor postal; e

b) Incorporação de indicadores socioeconômicos e o estabelecimento de correlações com indicadores relativos aos serviços postais (universalização, tráfego e outros).

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos. Serviços Públicos e Concorrência. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia., n° 1, fevereiro de 2005. Disponível na internet. <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em 25.1.2012.

ARCEP. Disponível em: <<http://www.arcep.fr/index.php?id=11356>> Acesso em: 26.12.2012.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Controle social de serviços públicos**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

ANDREWS, Christina W. **A teoria da escolha pública e as reformas do Estado: uma crítica habermasiana**. Leviathan, n. 1, p. 73-98, 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 17ª edição. São Paulo : Malheiros, 2004.

BAQUER, Lorenzo Martin-Retortillo. Actualidad de los servicios públicos. **Uma avaliação das tendências contemporâneas do direito administrativo**. Diogo de Figueiredo Moreira Neto (Org.) Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 3.ed. Lisboa:Edições 70, 2004.

BARROS NETO, João Pinheiro de. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. **A grande empresa de serviços públicos: um estudo sobre o desenvolvimento dos correios no Brasil**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **Regime constitucional do serviço postal**. Legitimidade da atuação da iniciativa privada. *Revista dos Tribunais*, Fasc. Civil, ano 90, v. 786, p. 131-159, abr. 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucionais**, 15ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2004.

BENJÓ, Isaac. **Fundamentos da Economia da Regulação**. Rio de Janeiro: Thex editora, 1999.

BRASIL. Ministério das Comunicações. Portaria n. 566, de 29 de dezembro de 2011. Estabelece as metas para a universalização e de qualidade dos serviços postais básicos a serem cumpridas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT. **Diário Oficial da União**. Seção 1, Nº 251, 30 de dezembro de 2011, páginas 99 e 100.

CAETANO, Marcello. **Manual de direito administrativo**. 10ª ed. Coimbra: Almedina, 1996.

CAMPELLO, Dyle. **O direito da concorrência no direito comunitário europeu: uma contribuição ao Mercosul**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CAMPOS, Humberto A. **Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica**. *Dir. Pol. Publ. e Mundial.*, Brasília, v. 5, n. 2, p. 341-370, jul./dez., 2008.

CARNEIRO, Maria Neuenschwander Escosteguy. **Uma nova visão do setor postal brasileiro**. Rio de Janeiro : Lúmen Júris, 2006.

CARVALHO, Carlos Eduardo Vieira de. **Regulação de serviços públicos na perspectiva da constituição econômica brasileira**. Belo Horizonte : Del Rey, 2007.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. **Livre vert sur les services d'intérêt général**. Bruxelles, COM (2003) 270 final, 2003.

COPENHAGEN ECONOMICS. **Main developments in the postal sector (2008-2010)**. Copenhagen: Copenhagen Economics, 2010.

CORREIOS. História Postal. Disponível em: <<http://www.correios.com.br/sobreCorreios/empresa/historia/default.cfm>>. Acesso em 22/4/2012.

COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **O serviço postal no direito brasileiro**. Curitiba: J. M., 2006.

CUÉLLAR, Leila. **As agências reguladoras e seu poder normativo**. São Paulo : Dialética, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação popular na administração pública**. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo: Malheiros, n.1, 1993.

_____. **Direito administrativo**, 14ª ed. São Paulo : Editora Atlas, 2002.

DIETL, Helmut e JAAG, Christian. **Postal and regulatory reform in intermodal competition**. In: OSBORN, Derek e SUND, Kristian J. The future is in the post II. Oxfordshire: Libri, 2011.

FADUL, Élvia M. Cavalcanti. Caminhos para eqüidade: controle social e participação na regulação de serviços públicos. In: XI ANPUR, 2005, Salvador. **Anais**.

_____. Regulação de serviços públicos num contexto de reforma do estado e privatização no brasil: impactos no setor de energia elétrica. **Revista Gestão e Planejamento.**, Salvador, v. 5, n. 10, p 48-62, jul./dez. 2004.

FORGIONI, Paula. Os fundamentos do antitruste. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1998.

FUSCO, Flávio Amauri. **Análise, avaliação e adequação de metodologia da gerência da rotina e gerenciamento de melhorias na ECT para o aperfeiçoamento da qualidade na prestação dos serviços de malotes postais**. 2003. Dissertação (Mestrado em Transporte) .. Faculdade de Tecnologia, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental. Universidade de Brasília. 2003.

GABAN, Eduardo M. **Regulação do setor postal**. São Paulo: Saraiva, 2012

GAVIN, Juan Pemán. La nueva ordenación de los servicios postales. Liberalización y servicio universal em el setor de las comunicaciones postales. **Estudios de Derecho Público Económico**, 1ª. Ed. Luis Cosculluela Montaner (Coord.), Madri: Civitas, 2003. Pp. 963-1010.

GOUVEIA, Rodrigo. **Os serviços de interesse geral em Portugal**. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

GRAU, Eros Roberto. **Constituição e Serviço público**, in *Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo : Malheiros, 2001.

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

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 228, FGV Renovar, p. 13-30, abr./jun., 2002.

_____. **Regulação estatal e interesses públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MATTHEWS, Andy. **Future of the mailing industry**. AYM Gael, Ontário, 2004.

MEDAUAR, Odete. **Serviços públicos e serviços de interesse econômico geral.** Uma avaliação das tendências do direito administrativo. Diogo de Figueiredo Moreira Neto (Org.), Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MENDES, Vera.L. P. S. **Inovação gerencial na administração pública:** um estudo na esfera municipal no Brasil. 2000. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2000.

MOOR, Fernanda Stracke. **O regime de delegação da prestação de serviços públicos.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

MOREIRA, Vital. Os serviços públicos tradicionais e o impacto da União Europeia. **Revista de Direito Público da Economia**, v.1, ano 1, jan.-mar., 2003, pp. 227-248.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política.** Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

_____. **Direito regulatório.** A alternativa participativa e flexível para a administração pública de relações setoriais complexas no estado democrático. Rio de Janeiro : Renovar, 2003.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. **Regulação e universalização dos serviços públicos.** Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MUELLER, D. C. Public Choice: A Survey”. In: BUCHANAN, J. M. & TOLLISON, R. D. eds. **The Theory of Public Choice II**, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1984.

NIEDERPRÜM, Antonia e DIEKE, Alex. The Economic Impact of Liberalisation of EU Markets Post. In: **The Future is in the Post III**. Oxfordshire: Libri, 2012.

OLIVEIRA, Gesner; RODAS, João Grandino. **Direito e economia da concorrência.** Rio de Janeiro : Renovar, 2004.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Disponível em:
<http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/postal_courier_e.htm>. Acesso em 26.12.2012.

OSBORN, Derek e SUND, Kristian J. (Org.). In: _____ **The Future is in the Post II**. Oxfordshire: Libri, 2011.

OSBORN, Derek e SUND, Kristian J. (Org.). In: _____ **The Future is in the Post** Oxfordshire: Libri, 2010.

OSBORN, Derek. Concluding Thoughts About Transformation. IN: OSBORN, Derek e SUND, Kristian. **The future is in the Post II:** perspectives on transformation in the postal industry. Oxfordshire: Libri, 2011

PECI, Alketa. Controle social no contexto da reforma regulatória. In: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madri, 2004. **Anais**.

_____. Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. **RAC**, v. 11, n. 1, Jan./Mar. pp. 11-30. 2007

PEREIRA, Paulo T. **A Teoria da Escolha Pública (public choice): uma abordagem neoliberal?** *Análise Social*, vol. XXXII (2º), nº 141, p. 419-442, 1997.

PINTO JUNIOR, Mario E. **Empresa estatal: função econômica e dilemas societários**. São Paulo: Atlas, 2010.

REDDING, Raymond e SALESSE, Olivier. Understanding postal sector dynamics in order to find an appropriate design for universal service and regulation. In: **The Future is in the Post III**. Oxfordshire: Libri, 2012.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SCARTEZZINI, Ana Maria Goffi Flaquer. **O princípio da continuidade do serviço público**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira. Conquista e Colonização da América Portuguesa. O Brasil Colônia – 1500/1750. **História Geral do Brasil**, 9ª. Ed., Maria Yedda Linhares (Org.), São Paulo: Campus, 1990.

TORRES, Silvia Faber. **O princípio da subsidiaridade no Direito Público contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001 (Biblioteca de Teses).

UPU. Postal Statistics. Disponível em: <
http://pls.upu.int/pls/ap/ssp_report.CreateReport>. Acesso em 22.04.2012.

UPU. Postal statistics. Disponível em: < <http://www.upu.int>> .Acesso em: 7.1.2013

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo : Atlas, 2004.

XAVIER, Emanuella Moreira Pires. **Exploração do serviço postal: existe o monopólio da União?**. Porto Alegre : Sergio Antonio Fabris, 2007.