

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO A PARTIR DE ESTUDO COMPARADO

DEVELOPMENT STRATEGIES OF SANITATION SECTOR FROM A COMPARATIVE STUDY

Vinicius Marques de Carvalho^(*)

RESUMO

Este artigo analisa as implicações da dimensão intergovernamental ou federativa para a gestão e regulação dos serviços de saneamento básico no Brasil, a partir de um estudo comparado. Com base no exemplo francês, o estudo aborda os elementos estruturantes que garantem sustentabilidade territorial à gestão dos serviços de saneamento e suas possíveis implicações para a conformação da participação privada no setor. Trata-se de um ponto de partida para compreender o papel que o setor privado pode exercer na gestão desses serviços. Acredita-se que tal perspectiva é necessária para dimensionar, tendo em vista as iniciativas de redefinição do modelo de gestão do setor no Brasil, os dilemas que podem emergir da intensificação da participação de empresas privadas.

Palavras-chave

Federação; Gestão; Privatização; Regulação; Saneamento Básico.

ABSTRACT

This article analyses the implications of intergovernmental or federative dimension of managerial and regulatory policies concerning basic sanitation

(*) Doutor em Direito Comercial pela Universidade de São Paulo; doutor em Direito Comparado pela Universidade Paris I (Pantheon-Sorbonne); conselheiro do Conselho Administrativo de Defesa Econômica — CADE. E-mail: <viniciusmca@gmail.com>.
Recebido em 12.01.10. Revisado em 15.04.10. Aprovado em 23.04.10.

services in Brazil, through the perspective of a comparative study. Drawing lessons from the *French experience*, this study deals with the structural elements that ensure sustainable territorial management to sanitation services, and it also analyzes the possible implications of such conformation for the private parties. Indeed, this academic work paves the way to comprehend the role of private sector in these managerial activities. Also, we believe that this is a necessary perspective to give the right dimension of the dilemmas that can emerge from the intensification of private enterprise participation in this sector, considering the ongoing initiatives that try to redefine the management model of this particular regulatory sphere in Brazil.

Keywords

Federation; Management; Privatization; Regulation; Sanitation.

INTRODUÇÃO

Estima-se que 1,2 bilhão de pessoas no mundo são desprovidas de água potável e 2,5 bilhões de esgotamento sanitário. Segundo as *Metas do Milênio* fixadas pela ONU, até 2015, esses números devem ser reduzidos à metade. A intensidade da discussão sobre as estratégias de financiamento para se atingir essas metas tem estimulado uma diversidade de posições no debate sobre a gestão dos serviços de saneamento básico.

Em um extremo, há quem defenda, como estratégia central, o incentivo à participação direta do setor privado no financiamento da expansão desses serviços. No contexto de restrições fiscais severas ao poder público, a iniciativa privada poderia, desde que assegurada por um marco institucional favorável, ser uma prestadora dos serviços mais eficiente e ampliar o acesso das populações mais carentes à água.

A defesa da participação privada na prestação dos serviços de saneamento básico é feita, frequentemente, com base nos mesmos argumentos usados para os outros setores de infraestrutura: aumento de eficiência e novos aportes de investimentos. O principal objetivo da abordagem acima é fazer com que os preços exerçam sua função de sinalizar a melhor eficiência alocativa na relação entre a produção e o consumo de água e não apenas conferir um valor econômico para os recursos hídricos. Para tanto, em alguns casos, deveria haver uma reforma tarifária que assegurasse a viabilidade econômica dos empreendimentos. Considera-se importante também a autonomia financeira dos empreendimentos que, em conjunto com as definições claras das obrigações contratuais, promoveriam a sustentabilidade dos serviços.

No outro extremo, aparecem argumentos que identificam a participação privada na gestão dos serviços de saneamento básico a uma desconsideração da água como um bem comum, de propriedade de todos, cujo acesso deveria ser considerado um direito humano. Segundo essa perspectiva, estaríamos diante da última e mais grave etapa do avanço da teoria neoliberal em direção à mercantilização dos bens indispensáveis à vida.

Esse ponto de vista, ao promover uma equiparação entre a privatização dos recursos hídricos e a privatização dos serviços públicos de saneamento básico, tenta demonstrar que caminhamos para uma conjuntura em que até a água, como recurso, será comercializada e as multinacionais deixarão as populações mais pobres perecerem sedentas. Para combater esse prognóstico sombrio, consolidam-se a defesa de um direito à água gratuita e a ideia de que a participação privada conduz, necessariamente, à exclusão dos mais pobres.

Essa contraposição acaba por menosprezar possibilidades de conciliação entre a participação privada e a gestão pública dos serviços. Do lado dos *privatistas*, inflacionam-se as oportunidades e as vantagens do capital privado, não apenas em termos de eficiência produtiva e de inovação tecnológica, mas, principalmente o seu papel na redução da pobreza por meio da universalização dos serviços. Do lado dos *publicistas*, a recusa absoluta do setor privado subestima a existência de restrições fiscais e a necessidade de uma gestão eficiente dos serviços. Isso leva a um desprezo pelo debate sobre os possíveis arranjos institucionais de participação privada que mantenham o caráter público dos serviços e a universalização como meta exequível.

Na verdade, é plenamente possível conceber a água como bem público e, simultaneamente, atribuir um valor econômico aos serviços de saneamento básico e às infraestruturas que os compõem. Partindo desse pressuposto, este trabalho procura analisar as condicionantes institucionais e jurídicas que envolvem a prestação dos serviços de saneamento básico na França, país em que esses serviços contam com uma elevada participação de empresas privadas.

Essa participação ajudou a consolidar, por intermédio dos organismos multilaterais como o FMI e o Banco Mundial, um “modelo francês” de gestão dos serviços locais⁽¹⁾. Essa consolidação, na verdade, nada mais é do que a divulgação e o estímulo à adoção pelos países subdesenvolvidos de uma espécie de solução universal baseada na performance desse modelo em seu país de origem.

(1) As estratégias de participação privada no setor de saneamento básico, baseadas no “modelo francês”, foram sistematizadas e divulgadas por algumas publicações do Banco Mundial: FOSTER, Viven. *Ten years of water service reform in Latin America: toward an Anglo-French Model*. Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper Series, Paper, n. 3, Jan. 2005; WORLD BANK. *The private sector in water competition and regulation*, 1999; KLEIN, Michael. Economic regulation of water companies. *World Bank Policy Research Working Paper*, n. 1649, set. 1996.

Em linhas gerais, o chamado modelo francês de gestão dos serviços de saneamento básico é apresentado como um sistema em que prevalece a gestão delegada dos serviços a grandes empresas privadas, dotadas de capacidade técnica, financeira e administrativa para atingir as metas de universalização dos serviços nas diversas regiões do planeta. Essas empresas são conduzidas à realização dos objetivos sociais dos serviços por meio da regulação contratual exercida pelo poder público organizador dos serviços. Este, por sua vez, assegura a correspondência entre as tarifas cobradas e os custos do oferecimento dos serviços.

I. GESTÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO NA FRANÇA

O estudo da gestão dos serviços de saneamento básico na França se justifica tanto do ponto de vista dos aspectos econômicos e institucionais que circundam a gestão desses serviços, como da perspectiva do regime jurídico de organização do setor.

Em relação às características econômicas e industriais, pode-se afirmar que elas são, em sua maioria, compartilhadas pelos dois países. O setor não tem um acentuado grau de diversidade tecnológica que possa influenciar decisivamente as diferenças de gestão entre os dois países.

No que tange ao regime jurídico da atividade, as teorias dos serviços públicos e dos contratos públicos desenvolvidas na França, seus princípios e principalmente seu regime, influenciaram o regime de concessão de serviços públicos. Sem dúvida, esse regime constitui a base jurídica de reorganização dos serviços de saneamento no Brasil.

Não obstante cada um dos temas acima sugerir uma abordagem específica, concentraremos nossa atenção no desenho institucional do setor face à estrutura político-administrativa do país. Nesse ponto, enfatizamos o papel diferenciado que o Estado francês exerceu na organização do setor que, ao contrário do normalmente difundido, foi decisivo para a formatação do atual sistema. Destacamos, ainda, a relação entre as coletividades territoriais (municípios e Estados Federados no Brasil), que desenvolveram mecanismos de cooperação viabilizadores da gestão compartilhada e regionalizada dos serviços de saneamento básico.

1. Dimensão institucional da gestão dos serviços de saneamento básico: integração intergovernamental

A análise do que chamamos dimensão institucional tem o objetivo de revelar e detalhar os diferentes contextos que compõem a gestão dos serviços de saneamento básico e que não se enquadram na regulação contratual da

relação público-privada de prestação dos serviços. Os aspectos institucionais que envolvem os serviços de saneamento básico na França nos fazem enfrentar outras duas dicotomias: gestão setorial *versus* suprassetorial, e centralização *versus* descentralização política-administrativa.

Essas dimensões e contraposições se consolidaram ao longo da história de implantação dos serviços de saneamento. Esse processo, segundo *Bernard Barraqué*⁽²⁾, pode ser dividido em três momentos: Era da Gestão Quantitativa e da engenharia civil; Era da Gestão Qualitativa e da engenharia química e sanitária; e Era da Gestão Patrimonial e da engenharia ambiental.

Até o final do século XIX, na Europa, a distribuição de água a domicílio era um artigo de luxo e estava largamente submetido à prestação privada. A adução da água bruta era vista apenas como um problema de hidráulica e de engenharia civil, e a ideia que prevalecia, advinda da estratégia de *plus d'eau plus loin*, era a de jogar as águas usadas sem tratamento nos rios, transformando-os em esgotos. Essa escolha técnica na verdade durou muito mais tempo nos países subdesenvolvidos do que na Europa, já que neles a era de euforia econômica dos anos seguintes à Segunda Guerra aliou-se à abundância dos recursos hídricos, prolongando a Era Quantitativa. Como assinala Barraqué, "avant la deuxième Guerre mondiale, la situation des services d'eau n'était pas très différente entre pays riches et pays en développement: raccordements très partiels, tarifications très faibles. Mais le mode de vie urbain européen et la gestion municipale efficace, sociale et légitime, semble avoir fait la différence"⁽³⁾.

A intensificação da gestão local ou regional dos serviços em toda a Europa, com a importante exceção do Reino Unido, é reveladora da passagem para a Era Qualitativa.

Nos países do norte da Europa, inclusive grande parte da França, a raridade dos recursos hídricos em relação à densidade da população acarretou de forma precoce a competição pela água; de outro lado, cada vez mais, as cidades procuravam a qualidade em relação à quantidade, pois nos países de clima temperado a irrigação não era necessária. Porém, a água disponível em quantidade estava degradada pela multiplicação de usos e pela lógica de gestão quantitativa. Desse modo, tomou-se a decisão geral de filtrar a água para o consumo, utilizando as principais técnicas até hoje conhecidas. Ora, o desenvolvimento das estações de tratamento de água permitia captar as águas de superfície, mesmo de má qualidade, próximas

(2) BARRAQUE, Bernard. Eau (et Gaz) à Tous les Étages: comment les Européens l'ont eue, et comment le Tiers Monde Pourrait (ne pas) l'Avoir. Une Réflexion sur les Trois Ages des Sciences de l'Eau. Conferência proferida na Universidade Autônoma de Barcelona em 29/03/2005, p. 4. Disponível em: <www.iddri.org/iddri/telecharge/services/05_1_barraque_Geneseeau.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2006.

(3) Id. *Ibid.*, p. 7

das cidades, o que mudou a natureza dos investimentos e do *savoir-faire*, passando da dimensão hidráulica para a química. Os custos de funcionamento tornaram-se mais importantes, o que permitiu reforçar a ideia de que os serviços deveriam ser cobrados em proporção ao volume consumido, já que era mais fácil recuperar esses custos nas faturas do que os custos do investimento inicial.

Assim, há um movimento de municipalização, incentivado pela captação de recursos hídricos locais, e de consumeirização dos serviços públicos. Com isso, formou-se um vasto sistema de confiança em favor da rede pública de água, permitindo a sua generalização, enquanto o serviço de esgotamento sanitário, considerado como de conexão obrigatória, era sempre sustentado pelos impostos locais⁽⁴⁾.

Todo esse processo ajudou na consolidação da autonomia dos serviços de saneamento básico em relação à gestão dos recursos hídricos como um todo.

A superação da Era da Qualidade foi produto de uma série de circunstâncias que, lentamente, se conjugaram. Em primeiro lugar, cita-se o fato de a inclusão do serviço de esgotamento sanitário nas faturas ter contribuído consideravelmente para aumentá-las. No mesmo momento, a indústria de distribuição de água se tornava madura, devendo encarar os processos de renovação das redes sem dispor mais dos recursos públicos que subsidiaram a instalação da infraestrutura. Além disso, as regras de contabilidade pública dificultavam os financiamentos e acabavam estimulando a adoção de modelos de gestão com maior participação privada. Por isso, o desenvolvimento crescente das técnicas de economia mista, principalmente da delegação dos serviços. Digno de nota é a multiplicação dos parâmetros de potabilidade, adotados uns atrás dos outros, sem qualquer visão global e gerando, muitas vezes, uma complexização excessiva que tornou quase impossível satisfazer todas as normas simultaneamente⁽⁵⁾.

Todas essas questões levaram ao fim da chamada Era da Qualidade. Começou a ganhar corpo a ideia de que é mais adequado proteger os recursos hídricos em sua forma bruta (no ponto de captação), para não ter que sofisticar o tratamento em seguida. Essa nova estratégia ainda não é dominante, mas, como observa Barraqué, “de plus en plus de syndicats de distribution, en Allemagne, aux Pays-Bas, au Danemark et en France, passent des contrats avec les agriculteurs des territoires où ils s’approvisionnent en eau, pour leur racheter le manque à gagner lié à l’abandon des intrants de l’agriculture intensive”. Essa estratégia que inaugura a Era Patrimonial ou Ambiental parece ser mais durável e menos cara do que o investimento no tratamento da água. No entanto, ela ameaça a separação entre os serviços de saneamento e a gestão dos recursos hídricos e impõe como o objetivo da indústria da água

(4) BARRAQUE, Bernard, op. cit., p. 9.

(5) Id. Ibid., p. 11-12.

não mais o aumento da oferta em quantidade e qualidade, mas a gestão da demanda de água potável, e das diversas demandas de uso dos recursos hídricos em conjunto⁽⁶⁾.

Apesar dos elementos citados acima já anunciarem o surgimento dessa “Nova Era” na gestão dos serviços de saneamento básico, o fato é que, ainda hoje, prevalece entre os gestores dos serviços na França a lógica da ampliação da oferta e da consumeirização dos serviços, seja por razões financeiras, seja pela necessidade de assegurar, ainda, efeitos distributivos por meio das diversas formas de tarifação possíveis.

Todo esse contexto histórico aqui apresentado servirá de referência para a análise abaixo sobre a dimensão institucional da gestão dos serviços de saneamento na França. Serão abordadas as relações de cooperação e as instituições responsáveis por implementá-las como instrumentos importantes para assegurar uma gestão adequada dos serviços — centralização/descentralização política.

1.1. Relações intergovernamentais e gestão dos serviços de saneamento básico: o papel do Estado nacional e das comunas

É impossível estudar a estrutura de gestão dos serviços de saneamento básico sem levar em conta os instrumentos de cooperação intercomunal. Eles são, praticamente, uma decorrência do caráter eminentemente local dessas atividades na França.

O número e o tamanho das comunas na França impressionam. São mais de trinta e seis mil com uma população média de mil e quinhentos habitantes, e uma área média de quinze quilômetros quadrados.

Em face dessa situação, a alternativa de intensificar a cooperação entre as comunas para gestão das atividades de interesse comum tornou-se natural. Com isso, as comunas desenvolveram mecanismos de cooperação horizontal, com base no princípio exposto pelo art. L. 5111-1 do CGCT, segundo o qual: “les collectivités restent libres de coopérer ou non et, lorsqu’elles décident de le faire, elles constituent un organe de caractère public qui viendra se superposer à elles”. Resguardou-se, assim, a liberdade das comunas participarem ou não dos órgãos de cooperação.

Importante notar que essa cooperação assume um caráter institucional, na medida em que acarreta o surgimento de uma entidade específica, mesmo dependendo da conjugação das vontades das comunas participantes. Não se trata, portanto, do que se convencionou chamar de cooperação contratual

(6) BARRAQUE, Bernard, op. cit., p. 12.

nas ações públicas. Ambas — cooperação contratual⁽⁷⁾ e institucional — são modalidades de relacionamento cooperativo entre as coletividades territoriais.

Na verdade, há uma ligação estreita entre o desenvolvimento dos mecanismos de cooperação comunal e o processo de descentralização iniciado com a lei de 2 de março de 1982. Após a transferência de poderes para as coletividades locais, sob a égide do princípio da livre administração das atividades locais, o Estado francês transferiu-lhes blocos de competências, conferindo-lhes autonomia e orçamento próprio, independente. O resultado imediato foi um acirramento da concorrência entre as coletividades em busca de recursos e investimentos, criando um ambiente de competição onde, antes, prevaleciam comportamentos dimensionados por leis e regulamentos⁽⁸⁾.

Esse contexto provocou dois movimentos que se complementaram. De um lado, a busca da gestão administrativa equilibrada, por meio da eficácia da ação administrativa e da redução de custos, provocou a externalização da prestação dos serviços públicos locais para a iniciativa privada. De outro, ainda em nome da eficácia e da necessidade de contrabalançar o poder de mercado das empresas prestadoras dos serviços, as comunas intensificaram a política de cooperação, formando estruturas intercomunais. Além disso, há um contexto mais geral de crescimento urbano que exigiu o surgimento de instituições capazes de promover a organização do território, fazendo coincidir a região de prestação dos serviços com a região de desenvolvimento.

Como aponta o Relatório da *Cour des Comptes* de 2005:

“Face à l'échec des modes autoritaires de réduction du nombre des communes, la coopération intercommunale a été privilégiée. Toutefois,

(7) O fenômeno da cooperação contratual ganhou vigor com o movimento de descentralização de competências ocorrido na década de 80. Ele ocasionou a recomposição das relações entre o Estado e as comunas. Várias políticas públicas que tinham a cidade como objeto passaram a ser implementadas por meio de instrumentos contratuais. Nesse contexto, o contrato é visto muito mais como um procedimento que deságua num acordo, do que como uma fonte de obrigações contrapostas. Ele se apresenta: (i) como um meio de renovar a legitimidade da ação pública, tendo como um dos efeitos valorizar a própria negociação; (ii) trata-se de um mecanismo de aprendizagem institucional, ao impor aos participantes a realização de objetivos e interesses comuns; (iii) como um fator de estabilidade das relações e de promoção de solidariedade e, nesse sentido, pouco importa se os compromissos constituem obrigações jurídicas contratuais ou meros engajamentos políticos, mas sim que haja dispositivos de negociação permanente durante a execução do contrato; (iv) e, por fim, como instrumento de eficácia da gestão, na medida em que viabiliza um esforço de planejamento, reúne um conjunto de medidas coordenadas em função dos objetivos almejados e promove a aceitação de uma lógica de projeto (MARCOU, Gerard. Introduction. In: _____; RANGEON, François; THIÉBAULT, Jean-Louis. *La coopération contractuelle et le Gouvernement des Villes*. Paris: L'Harmattan, 1997. p. 7; 13-14). Os contratos firmados entre os entes públicos, no sentido descrito acima, bem como os contratos de delegação de serviço público, inserem-se no que Laurent Richer chama de contratos de enquadramento, definidos como aqueles que não realizam por eles mesmos a finalidade de interesse geral, definem as regras, ou seja, os meios pelos quais a atividade de interesse geral se realiza. Sobre o tema da cooperação contratual entre coletividades territoriais na França, inclusive seu arcabouço legal e jurisprudencial, ver MARCOU, Gerard; RANGEON, François; THIÉBAULT, Jean-Louis. op. cit.

(8) DERUE, Catherine. *Institutions et territoire: l'expérience de l'intercommunalité dans la gestion de l'eau potable*. Tese (Doutorado) — Université de Sciences et Technologies de Lille I. Lille, 2001. p. 71 e ss.

si des modalités souples de coopération intercommunale, sous la forme de syndicats, ont connu un grand succès, il n'en a pas été de même pour les modes de coopération plus intégrés, pourtant nécessaires pour faire face aux défis générés par une urbanisation croissante.”⁽⁹⁾

Por isso, a necessidade de reformas legislativas que viabilizassem a criação de novos estabelecimentos de cooperação, principalmente, com autonomia financeira.

Estas questões tiveram impacto legislativo com a publicação da Lei n. 92-125 de 06 de fevereiro de 1992, relativa à administração territorial da República (*Loi ATR*). O seu principal objetivo era estimular a cooperação intercomunal com orçamento próprio e reforçar a coerência das iniciativas intercomunais. Para tanto, criou duas novas modalidades de *Établissements Publics de Coopération Intercommunale* (EPCI): a comunidade de comunas (*communautés des communes*), destinada ao meio rural, e a comunidade de cidades (*communautés des villes*) para as aglomerações urbanas. Os resultados não foram insignificantes. Do ponto de vista quantitativo, entre 1992 e 1999, foram criadas mais de mil estruturas intercomunais, a maioria com independência fiscal e voltada para o meio rural. Mesmo em relação aos aspectos qualitativos, observam-se mudanças. Em primeiro lugar, porque os campos de intervenção dos EPCI se ampliaram, intensificando as competências em matérias de desenvolvimento econômico, meio ambiente — que compreende a gestão de resíduos e o saneamento básico — e serviços em rede. Em segundo lugar, as desigualdades regionais recuaram com o estabelecimento da cooperação.

O grande objetivo dessa lei, do ponto de vista fiscal, era dotar essas novas estruturas de um regime destinado a favorecer uma cooperação mais integrada, por isso a instituição de taxas destinadas diretamente ao financiamento dos EPCI.

Após a Lei n. 99-586, de 12 de julho de 1999 (*Loi Chevènement*)⁽¹⁰⁾, o movimento de cooperação se intensificou, na medida em que permitiu uma simplificação das estruturas intercomunais, baseada em três níveis de integração: as comunidades urbanas (*communautés urbaines*), fórmula mais integrada em termos de competências, ficando reservada às grandes aglomerações de mais de 500.000 habitantes; as comunidades de aglomeração (*communautés d'agglomération*), reservadas às cidades com mais de 50.000

(9) COUR DES COMPTES. L'Intercommunalité en France, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.comptes.fr/frameprinc/frame06.htm>>. Acesso em: 13 fev. 2006.

(10) Há ainda a Lei n. 809, de 13 de agosto de 2004, relativa às liberdades e responsabilidades locais. Essa lei modifica as condições de funcionamento e de desenvolvimento dos EPCI. Ela facilita a transformação dos sindicatos de comunas em comunidades de aglomeração, permite a fusão de EPCI com a ampliação de suas competências, cria regras de repartição das receitas entre as comunas e os EPCI e fixa um prazo para a definição do “interesse comunitário” no estabelecimento da partilha das competências com as comunas.

habitantes; e as comunidades de comunas (*communautés des communes*), que, destinadas ao meio rural, viram suas competências serem expandidas⁽¹¹⁾.

A grande inovação dessa lei, para além dos aspectos fiscais e institucionais, foi a tentativa de promover uma *intercommunalité de projet*, ou seja, estruturar a cooperação em torno de projetos ligados ao desenvolvimento urbano. Por isso, ela reforçou os EPCI como instrumentos de gestão e organização do espaço que ultrapassam o território comunal. Dessa maneira, as comunidades urbanas de aglomeração e de comunas têm como objetivo associar comunas formando um conjunto homogêneo, um espaço de solidariedade para elaborar e conduzir um projeto comum de desenvolvimento urbano e organização do território.

O impacto da evolução da cooperação intercomunal sobre a gestão dos serviços de saneamento básico é, sem dúvida, considerável. No entanto, do ponto de vista do poder de criação e organização dos serviços locais, pode-se tratar os EPCI genericamente, apontando, quando for o caso, as especificidades de cada modalidade de cooperação. Assim, num primeiro momento, pretendemos analisar o papel das estruturas intercomunais no que tange à gestão dos serviços locais, identificando os mecanismos de transferência de competências, para, em seguida, verificarmos como os serviços de saneamento básico se encaixam nessa estrutura. Por fim, analisaremos o papel do movimento de regionalização na gestão desses serviços.

1.1.1. Cooperação intercomunal e gestão dos serviços locais

Como observa *Jean-Claude Douence*⁽¹²⁾, não está explícito nos textos legais o regime jurídico dos EPCI. No entanto, a teoria jurídica e a jurisprudência fizeram o regime jurídico repousar sobre três princípios fundamentais: (i) vinculação a uma coletividade pública; (ii) especialidade de atribuições dos EPCI, exercendo as funções conferidas no momento de sua instituição; (iii) e autonomia jurídica ligada à outorga de personalidade.

Esses princípios conformam a esfera de competências dos EPCI. Entretanto, dentro desse espectro, eles possuem poderes próprios. Comentaremos dois deles: o poder de organização e o poder de criação dos serviços públicos.

O poder de organização dos serviços locais, conferido aos EPCI, é considerado exclusivo e pleno. Exclusivo porque os EPCI substituem as

(11) DERUE, Catherine. op. cit., p. 79.

(12) DOUENCE, Jean-Claude. *Intercommunalité et service public local*. In: MARCOU, Gérard; WOLLMANN, Hellmut (Dirs.). *Annuaire 2003 des Collectivités Locales: les services publics locaux*. Paris: CNRS Éditions, 2003. p. 121.

comunas no exercício das atividades transferidas, acarretando a impossibilidade da comuna reivindicar a competência transferida e de se envolver na organização e no funcionamento do serviço público, inclusive em matéria tarifária. A exclusividade é mitigada em três hipóteses: (i) quando o estatuto da entidade prever um sistema de competências partilhadas; (ii) quando se trata de uma comunidade de comunas que detenha apenas competências de interesse comunitário, deixando-as para as comunas se não extravasarem o interesse comunal (Art. L.5.214-16 do CGCT); (iii) e, no caso de uma comunidade de aglomeração, em que há competências integralmente transferíveis, e outras que dependem de um interesse comunitário para sê-lo. É pleno, porque os EPCI herdaram os poderes de organização das comunas sobre os serviços locais. Assim, eles podem escolher o modo de gestão dos serviços — gestão direta ou delegação em todas as modalidades — determinar a natureza dos serviços, conferindo um caráter mais ou menos industrial e comercial, e definir a política tarifária.

Quanto ao poder de criação de serviços públicos, ressalte-se que, apesar de terem natureza de estabelecimento público, os EPCI exercem competências próprias e não delegadas por uma coletividade, constituindo, mais exatamente, uma categoria distinta de pessoa jurídica pública⁽¹³⁾. Dessa constatação, extraímos a seguinte consequência: seria aceitável, juridicamente, a criação de serviços públicos pelos EPCI, sobretudo nos casos em que prevalecem competências genéricas em matéria de desenvolvimento econômico e social e ordenamento territorial. Como aponta Douence,

“(…) la compétence en matière d’actions de développement économique d’intérêt communautaire renvoie à toute la gamme des aides aux entreprises, directes ou indirectes, libres ou réglementées, mais aussi à toutes les interventions économiques et sociales et toutes les compétences détenues à d’autres titres (urbanisme, transport, logement…) et utilisées dans un objectif de développement.”⁽¹⁴⁾

Tais competências não se concretizam sem a criação de serviços comunitários articulando meios e fins. Se o exercício das competências transferidas é pleno, a possibilidade de transferi-las não é. As coletividades locais estão sujeitas a limites e constrangimentos relativos ao objeto e às modalidades de transferência⁽¹⁵⁾.

Quanto ao objeto, admite-se a existência de transferências impossíveis, relacionadas às atribuições que a comuna exerce em nome do Estado, ao exercício do poder de polícia⁽¹⁶⁾ e ao poder do conselho municipal legislar

(13) DOUENCE, Jean Claude. op. cit., p. 128.

(14) Id. Ibid., p. 129.

(15) Id. Ibid., p. 130.

(16) Jean-Claude Douence aponta a dificuldade em se garantir a coerência e a eficácia das políticas locais provocada pela dissociação entre os poderes municipais de polícia e as competências intercomunais de planejamento e gestão.

sobre as atividades comunais (art. L. 2.121-29 do CGCT). Há também as transferências que são condicionadas, muitas delas relacionadas à interposição de mais de uma estrutura intercomunal na gestão de atividades correlatas, dificultando a articulação entre o espaço cooperativo e o espaço funcional de um serviço.

Quanto aos limites vinculados às modalidades de transferência, eles interferem na possibilidade de unificação dos serviços comunais. Explica-se. Ao prever que os direitos e obrigações ligados aos serviços são transferidos sem mudanças aos EPCI, o art. L. 5.211-5 assentou que o EPCI adquire o pleno domínio do serviço transferido, mas que, em contrapartida, deve explorar o serviço nas condições estabelecidas anteriormente. Isto significa que um EPCI deve uniformizar a prestação de um serviço gerido de maneira distinta entre as comunas. Assim, muitas vezes, o EPCI tem como primeira missão unificar a modalidade de gestão dos serviços em seu território de atuação.

Por fim, como consequência da transferência de poderes, há a destinação de recursos para os EPCI. Nada mais natural que sejam conferidos meios para essas entidades realizarem, com efetividade, as suas missões e assegurarem sua autoridade. Isso inclui a transferência de bens, equipamentos, bem como recursos humanos, até então vinculados ao exercício da atividade transferida.

1.1.2. Serviços de saneamento básico como atividade intercomunal

Os serviços públicos de saneamento básico são atividades em que há um grande envolvimento de estrutura intercomunais, principalmente dos sindicatos de comunas. A maioria dessas estruturas nasceu com o objetivo de satisfazer imperativos técnicos, ou seja, organizar redes de infraestrutura com o objetivo de racionalizar a produção e garantir a eficiência. No entanto, aos poucos, ganhou vigor a perspectiva ambiental no desenvolvimento da intercomunalidade, o que acabou por alcançar os serviços de saneamento básico.

Com a *Loi Chevènement*, este movimento se acentuou, como demonstra a análise das competências dos EPCI criados por ela. As comunidades urbanas são responsáveis pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, estando integrados na gestão dos serviços de interesse coletivo. As comunidades da aglomeração, além das competências voltadas para o desenvolvimento econômico, ordenamento territorial, organização dos transportes urbanos e da política habitacional, devem escolher duas competências adicionais entre os quatro blocos propostos pela lei: vias públicas, água e saneamento; coleta e tratamento de resíduos; construção e gestão de equipamentos públicos de interesse comunitário. Isso significa

que todas as comunidades de aglomeração têm, ao menos, uma competência ambiental, podendo exercer a totalidade das competências no setor de saneamento básico. Enfim, as comunidades de comunas são obrigadas a exercer as atividades de ordenamento do espaço e de desenvolvimento econômico, escolhendo também entre quatro blocos de atividades ligadas à proteção ambiental.

Catherine Derue⁽¹⁷⁾ cita duas razões para a inclusão das competências de gestão dos serviços de saneamento básico nas três estruturas intercomunais. A primeira está no objetivo de reforçar e simplificar a cooperação intercomunal. Esse objetivo acarreta a inclusão da intercomunalidade presente nos serviços de distribuição de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos, pois estes se integrariam de qualquer modo por vocação técnica (lógica da rede e de infraestruturas), compartilhando a mesma noção de território e bacia hidrográfica. A segunda razão reside na dificuldade das comunas realizarem, sozinhas, os investimentos necessários em proteção ambiental.

Mesmo com a sistematização proposta pela *Loi Chévenement* de 1999, ainda é forte a presença dos sindicatos de comunas na prestação dos serviços de água. Criados em 1890, podiam ser formados com a finalidade de realizar *une oeuvre d'utilité intercommunale*. Apesar de a lei já deixar claro que o orçamento deve pagar as despesas de criação e de manutenção dos serviços, houve um tortuoso caminho para se chegar à conclusão de que os sindicatos podem ter vocações múltiplas, associando comunas em diversas atividades comuns. Foi uma *ordonnance* de 5 de janeiro de 1959 que pôs um ponto final na questão, ao afirmar a existência do *Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples (SIVOM)* e do *Syndicat Intercommunal à Vocation Unique (SIVU)*, deixando o caminho livre para sua atuação decisiva no saneamento básico.

A união das características dos serviços de saneamento básico da França — notadamente a concentração econômica das empresas — associada ao tamanho insuficiente das comunas para permitir o controle adequado da prestação dos serviços, torna a cooperação intercomunal praticamente indispensável em vários casos.

O relatório da *Cour des Comptes* de 2003 confirma a importância de se desenvolver mecanismos de cooperação intercomunal para melhorar a prestação dos serviços. O agrupamento de serviços acarreta acréscimos sensíveis de qualidade, como demonstram os exemplos da comunidade urbana de Nantes e da comunidade de aglomeração de Grenoble. Isso se deve ao fato de que a cooperação intercomunal “permet aux collectivités de rééquilibrer leurs rapports dans la négociation des contrats et le contrôle de leur mise en oeuvre avec les grands opérateurs du secteur de l'eau et de l'assainissement”⁽¹⁸⁾.

(17) DERUE, Catherine. op. cit., p. 83.

(18) COUR DES COMPTES. *La gestion des services publics d'eau et d'assainissement*. Rapport au Président de la République Suivi des Réponses des Administrations et Organismes Intéressés. Paris: Les Éditions du Journal Officiel, dez. 2003. p. 73.

Segundo o relatório, na proporção em que as estruturas intercomunais fizerem coincidir a organização administrativa do serviço com a realidade geográfica e técnica, maior será a possibilidade de geração de ofertas atrativas, e, quem sabe até de se instituir uma real competição entre as grandes empresas do setor.

No entanto, a *Cour des Comptes* ressalta dificuldades na organização da cooperação intercomunal e questões que impedem a concretização da cooperação. As dificuldades decorrem do fato de as novas comunidades intercomunais, muitas vezes, serem criadas a partir de estruturas pré-existentes, de forma que diversos modos de gestão podem coexistir em um mesmo território. Um só operador pode deter contratos diferentes no que se refere às modalidades de execução, aos custos e à duração; e, em outras situações, vários operadores fragmentam não só os contratos, mas também as redes.

Há casos, ainda, em que persiste uma certa incoerência na gestão dos serviços no âmbito intercomunal, aumentando o nível de complexidade, naturalmente, já presente na organização dos serviços. Como exemplo, o relatório aponta o caso do Sindicato Intercomunal de *Seine-et-Marne* que, para explorar uma estação de tratamento e um coletor de águas usadas, teve que reunir nove comunas, dois sindicatos intercomunais e dois sindicatos de aglomeração. A consequência dessa situação é a relutância de alguns EPCI em assumir a gestão dos serviços de saneamento básico. Como somente as comunidades urbanas têm como competência obrigatória a gestão desses serviços, tanto as aglomerações ou comunidades de comunas evitam se impor aos diversos sindicatos intercomunais já existentes.

Há também outras questões que impedem a constituição da cooperação em sentido pleno. A primeira delas é a existência de EPCI criados no domínio do saneamento básico que não exercem todas as competências que lhes foram atribuídas, ou que não unificam os serviços. Muitas vezes, isso se deve a particularidades locais que impedem uma gestão coerente dos serviços, como no caso da Comunidade de Comunas de *Haut-Rhin*, em que a diversidade da situação geográfica (algumas comunas se situam nas montanhas) e o aprovisionamento de água de vários produtores dificultam a simplificação da gestão, limitando a constituição de um efetivo ambiente de solidariedade.

O relatório da *Cour des Comptes* cita ainda, em oposição à situação descrita acima, uma série de exemplos, como das coletividades locais de *Melun*, de *Laon* e de *Marseille*, em que persistem *intercomunalidades de fato* na gestão dos serviços. Ou seja, há uma ligação técnica entre as comunas que não se reflete no plano jurídico.

Por fim, ressalte-se o papel das comunas dominantes, que, em alguns casos, ameaçam a intercomunalidade, na medida em que esta não consegue organizar seus próprios serviços. Afirma o relatório:

“La maîtrise des services ne peut être assurée par les autorités intercommunales que si elles disposent de moyens autonomes adaptés à leurs missions sans dépendre de ceux de la commune la plus importante. Le principe de libre administration des collectivités locales sous-tend l'autonomie de chacune et exclut tout line de dépendance d'une collectivité envers l'autre.”⁽¹⁹⁾

1.1.3. Regionalização dos serviços de saneamento básico: a sustentabilidade territorial

É preciso assinalar que o movimento de regionalização dos serviços identificado acima é, em primeiro lugar, uma reação. Uma reação ao poder crescente das empresas prestadoras dos serviços. De fato, o recurso à delegação dos serviços, principalmente após a década de 80, não foi um sintoma de busca de maior eficiência da prestação dos serviços pelas comunas, mas um resultado do processo de descentralização do poder político que se, de um lado, conferiu maiores competências às comunas, de outro, retirou grande parte das ajudas do Estado Nacional. Enfim, o crescimento desses grandes grupos empresariais é, também, o resultado do enfraquecimento das comunas que, sem condições de prestar diretamente os serviços, delegavam-os. Como observa Barraqué, “le poids tout à fait particulier pris par les sociétés privées de distribution d'eau en France est lié historiquement à la faiblesse économique de nos communes, qui sont restées plus encadrées par les règles strictes de la comptabilité publique”⁽²⁰⁾.

Na verdade, ainda hoje, é a forte concentração econômica da indústria que compensa a forte fragmentação das comunas, possibilitando inovações e ganhos de economia de escala e escopo pouco apreensíveis pelos gestores locais. Ou seja, há na prática uma regionalização da prestação dos serviços que não corresponde a uma regionalização da gestão e da regulação. O processo de intensificação dos instrumentos de cooperação intergovernamental assinalado acima é uma tentativa de estabelecer esse equilíbrio territorial.

Aqui se põe à prova um dos alicerces do chamado “modelo francês”. A delegação dos serviços não decorre do sucesso de uma solução original de controle dos serviços pelos diversos modos contratuais de gestão existentes. Pelo contrário, foi a fraqueza das comunas francesas que possibilitou o fortalecimento das grandes empresas de serviços urbanos. Movimento que tem sido objeto de contestação pelas comunas a partir do aperfeiçoamento e da utilização dos mecanismos de regionalização.

Além disso, a regionalização dos serviços seria uma resposta à crise do modelo de gestão estritamente local. Essa crise tem entre suas causas a

(19) COUR DES COMPTES. L'Intercommunalité en France, cit., p. 72.

(20) BARRAQUE, Bernard. op. cit., p. 4.

diminuição da disponibilidade dos recursos hídricos, seja em qualidade ou em quantidade, devido ao aumento considerável das necessidades de diferentes setores e do contato crescente com os dejetos poluentes das redes de esgotos e da indústria. As respostas para esses problemas na Europa variam em função da geografia e das relações de força entre as coletividades locais e os Estados nacionais. As respostas têm procurado a sustentabilidade territorial dos serviços, ou o equilíbrio financeiro entre serviços vizinhos:

“Ce sont par exemple les syndicats intercommunaux français, les intercommunales belges, les *consorzi* italiens. (...) Une solution radicalement différente a été trouvée par l’Allemagne et la Suisse: non seulement y a-t-on systématisé le recours à des établissements publics restant sous le contrôle des communes ou de leurs syndicats, mais ces établissements publics, initialement spécialisés par service (eau, gaz, électricité...) ont été réunis dès l’entre-deux-guerres en un seul, transversal, appelé le plus souvent le *Stadtwerk* (l’atelier de ville). Puis on a donné la personnalité morale et l’autonomie financière à ces entreprises municipales ; depuis les années 1960, les villes ont carrément transformé les *Stadtwerke* en S.A.R.L. ou en S.A., d’une façon pragmatique, mais en gardant la quasi-totalité des actions. Cette solution offre une grande souplesse : elle permet, comme on l’a dit, de lisser dans le temps les gros investissements de renouvellement des réseaux, et d’utiliser les bénéfices de certains réseaux pour combler le déficit des autres plutôt que de devoir payer des impôts sur les bénéfices.”⁽²¹⁾

Essa integração regional é, assim, uma forma de garantir a sustentabilidade ou equilíbrio (*péréquation*) territorial dos serviços.

Esse movimento obteve relativo sucesso na França, segundo o relatório de 2005 da *Cour des Comptes*⁽²²⁾. A necessidade de transcender o território

(21) BARRAQUE, Bernard. op. cit., p. 5. No caso da Alemanha, o que se buscou foi vincular a sustentabilidade social à sustentabilidade transversal dos serviços e não territorial. Segundo Barraqué, “le *Stadtwerk* permet de gérer la trésorerie des différents services en commun, et même de subventionner les services déficitaires, comme les transports publics, avec ceux qui sont rentables. On le fait surtout à partir de l’électricité, ce qui se justifie par le fait que les tramways et les métros sont mus par cette source d’énergie, qui réduit la pollution de l’air localement. Mais pourquoi ne pas généraliser l’approche? Toute la question est de savoir si l’eau peut payer plus que l’eau. Si oui, pourquoi ne pas entériner ce fait et le rendre transparent? D’ailleurs, c’est bien ce qu’on fait pour l’assainissement dans de nombreux pays, en le facturant avec l’eau potable, alors qu’il est aussi arbitraire de le faire payer ainsi que séparément, surtout lorsque l’on ne peut pas identifier la part des eaux de pluie ; il est aussi arbitraire de faire payer l’eau plus cher pour combler le déficit des transports urbains ou d’un équipement sportif populaire pour les jeunes”.

(22) Segundo o relatório, “la réforme de l’intercommunalité a connu un succès rapide dans un paysage de la coopération intercommunale qui reste cependant complexe; la construction des intercommunalités rénovées par la loi de 1999 reste inachevée à bien des égards; l’extrême diversité du mouvement intercommunal en France permet de distinguer à côté de dérives voire d’échecs, des lieux de réussite; les intercommunalités évoluent dans le temps à un rythme soutenu dans leur structure, leurs projets, leurs actions et le diagnostic doit prendre en compte ces évolutions” (COUR DES COMPTES. L’Intercommunalité en France, cit., p. 25).

comunal para desenvolver projetos territoriais de desenvolvimento era premente. Para tanto, foi necessário desenvolver instrumentos de incitação em favor da cooperação intercomunal. Trata-se de estímulos financeiros, como a atribuição de recursos diretamente vinculados ao número de habitantes do EPCI e a redefinição do chamado coeficiente de integração fiscal (CIF), que aumenta as receitas destinadas às comunas em razão da integração. Ou seja, quanto maior o EPCI em termos de comunas associadas e de população, maiores os recursos.

Além disso, nota-se um reforço do poder de condução do Estado nacional na implementação da cooperação. Desenvolve-se, ao lado da função de estímulo, uma função de coordenação efetivada pelos prefeitos dos departamentos, apoiados na comissão departamental de cooperação intercomunal. Eles possuem, assim, poder de iniciativa, pelo qual interferem na definição dos perímetros das entidades de cooperação, agindo espontaneamente ou por demanda das comunas. Eles também têm poder de decisão, na medida em que podem não autorizar a criação de um EPCI, se este não corresponder às exigências fixadas pela lei⁽²³⁾.

Essas funções do Estado francês lhe conferem a condição de promotor de uma perspectiva de longo prazo para o processo de cooperação intercomunal que supõe, de um lado, estabilidade, e, de outro, aprimoramento constante. Tudo isso para fazer coincidir o desenvolvimento urbano/espacial com o desenvolvimento econômico e social. Parte-se do pressuposto de que a coesão territorial exige coerência territorial.

No caso dos serviços públicos, essa postura tenta garantir perímetros de prestação suficientes para a gestão adequada dos serviços, o que significa constituir um perímetro de gestão que assegure economias de escala, ou seja, custos mais baixos devido à utilização mais eficaz e coerente dos fatores de produção. Mas não só, como aponta o Relatório de 2005 da *Cour des Comptes*, a análise dos serviços intercomunais revela que não há apenas ganhos financeiros no processo de regionalização. Frequentemente, a transferência de competências para uma escala regional é acompanhada de um progresso técnico que permite melhorar a qualidade dos serviços, ajudando na sua adequação às normas ambientais cada vez mais exigentes⁽²⁴⁾.

2. Contribuições para o Caso Brasileiro

Como afirma Ricardo Araújo, a Constituição de 1988 produziu como efeito mais visível, no que respeita ao problema de serviços públicos de

(23) COUR DES COMPTES. L'Intercommunalité en France, cit., p. 35-36.

(24) Id. Ibid., p. 213. O Relatório conclui que: "Le transfert aux communautés d'agglomération ou de communes de nouvelles attributions dans le domaine des services publics s'accompagne souvent

interesse comum, uma mudança de conteúdo na organização proposta para o tratamento da questão regional. As metrópoles são vistas como uma questão regional, em que “a cooperação e a coordenação intergovernamental passam a ter uma dimensão institucional própria, representada pela exigência de unidades integradas e personalizadas de ações públicas de interesse comum”⁽²⁵⁾.

Surge, assim, uma nova dimensão cooperativa e coordenadora coerente com os princípios constitucionais. Insere-se uma abordagem associativista que não se dirige apenas à execução de serviços públicos e respectivas concessões, mas também à normatização (como a disciplina regulamentar e administrativa do uso e ocupação do solo, a fixação de parâmetros, padrões, etc., ou seja, a regulação), o estabelecimento de políticas públicas (diretrizes, planos, projetos programas, bem como políticas de financiamento, operação de fundos, etc.) e os controles (medidas operacionais, licenças, autorizações, fiscalização, polícia administrativa, etc.)⁽²⁶⁾. Para evitar que determinadas superposições ineficazes ocorram, os poderes públicos devem partilhar, mediante o exercício de funções complementares e coordenadas, a gestão dos serviços, controlando-os e fiscalizando-os em suas respectivas fases, etapas ou dimensões (local, microrregional, regional, estadual ou nacional)⁽²⁷⁾.

Nesse contexto, o grande desafio da gestão seria assegurar a cooperação entre os entes da federação responsáveis pela gestão associada dos serviços. Estamos, aqui, diante do disposto no art. 241 da Constituição: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.

É recente na legislação brasileira a regulamentação dos chamados consórcios públicos, instrumentos destinados a viabilizar a cooperação entre os entes da federação. Trata-se da Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005. Os consórcios públicos podem se revestir da forma de autarquias, pertencendo à administração indireta de todos os consorciados, ou ainda, da forma de uma pessoa jurídica de direito privado (art. 1º, § 1º). A União só poderá

d'une amélioration quantitative et qualitative du service rendu aux usagers sur le territoire considéré, notamment en zones périphériques. Cela s'accompagne en général d'une augmentation des coûts qui rend moins perceptibles les économies d'échelle obtenues par la mutualisation des services au plan communautaire quand celle-ci a vraiment lieu” (Id. *Ibid.*, p. 231).

(25) ARAUJO, Ricardo. *A transição institucional do Setor de Saneamento e a questão metropolitana*. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Ciências Sociais e Letras da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003. p. 71.

(26) *Id.*, loc. cit.

(27) ALVES, Alaôr Caffé. *Saneamento básico: concessões, permissões e convênios públicos*. Bauru: EDIPRO, 1998. p. 31.

participar dos consórcios em que também façam parte todos os estados, cujos territórios estejam situados os municípios consorciados⁽²⁸⁾. Ao se constituir em pessoa jurídica⁽²⁹⁾, o consórcio pode assumir, praticamente, todas as funções de gestão de serviços públicos⁽³⁰⁾. Podem, ainda, sem a exigência de licitação, celebrar contratos de programa⁽³¹⁾ com entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da federação consorciados para a prestação dos serviços públicos em gestão associada⁽³²⁾ (art. 13, § 5º).

O consórcio público pode ser um importante instrumento do aparato institucional de gestão dos serviços de saneamento básico, já que, em certo

(28) A União poderá, porém, de acordo com o art. 14 da lei, celebrar convênios com os consórcios públicos, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas.

(29) Trata-se, portanto, de figura distinta dos consórcios previstos na Lei n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976 — Lei das Sociedades Anônimas — que, em seu art. 278, § 1º, dispõe que o consórcio não tem personalidade jurídica e as consorciadas somente se obrigam nas condições previstas no respectivo contrato, respondendo cada uma por suas obrigações, sem presunção de solidariedade. Tampouco se assemelha aos conhecidos consórcios administrativos, também despersonalizados e que não são disciplinados pela nova lei. Como aponta Maria Sylvania Di Pietro, “antes da promulgação da Lei n. 11.107/05, havia certo consenso doutrinário em considerar o convênio e o consórcio como acordos de vontade, sendo o consórcio utilizado quando os entes consorciados eram do mesmo nível (consórcio entre municípios ou entre estados) e o convênio, quando se tratava de entidades de níveis diferentes, como, por exemplo, os convênios entre União, Estados e Municípios, ou entre Estados e Municípios” (DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 465).

(30) Entre essas funções: (i) firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo; (ii) nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e (iii) ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação. Podem, ainda, emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado (art 2º, § 2º) e, principalmente, outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor (art. 2º, § 3º).

(31) De acordo com a Lei n. 11.107/05, em seu art. 13, deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da federação constituir para com outro ente da federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos. Ou seja, desde que o ente federado pertença ao consórcio público ou celebre um convênio de cooperação, participando, portanto, da gestão dos serviços, poderá diretamente, ou por meio de um órgão da sua administração indireta, prestar os serviços. Para isso, basta celebrar um contrato programa sem a exigência de licitação prévia, conforme redação conferida pela referida lei ao art. 24 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações).

(32) O Decreto n. 6.017/07, em seu art. 2º, IX, define gestão associada de serviços públicos como o exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

sentido, assume uma característica importante do modelo administrativo desenvolvido para as regiões metropolitanas. Trata-se da possibilidade de destacar alguns serviços, identificados como de interesse comum, discriminando também as atividades que envolvem a sua gestão como o planejamento, o financiamento, a regulação e a execução. Não se tentou criar uma esfera de poder a mais na federação, o que acabaria dificultando a coordenação das políticas públicas de interesse comum. O fato de haver interesses comuns deixa evidente que eles não podem residir em apenas um ente.

Os consórcios se assemelham aos EPCI franceses, na medida em que aqui, também, a cooperação passa a assumir um caráter institucional, pois acarreta o surgimento de uma entidade específica. Como não se trata apenas de uma cooperação contratual nas ações públicas, essa dimensão institucional pode ajudar na consolidação de projetos de desenvolvimento urbano conjugados, que, aliados à gestão de serviços, podem formar um conjunto homogêneo, um espaço de solidariedade para elaborar e conduzir um projeto comum de organização do território.

O consórcio público se apresenta tanto como um instrumento de concretização de estratégias de coordenação federativa como de cooperação. No primeiro caso, estamos diante das hipóteses de regionalização dos serviços, previstas no art. 25, § 3º da Constituição Federal, em que, como vimos, a gestão associada dos serviços se impõe, ou seja, é compulsória. No segundo, trata-se da associação voluntária dos municípios em torno da gestão dos serviços.

Embora no Brasil a regionalização não seja um imperativo decorrente do poder econômico das empresas privadas como na França, de certo modo, ela também pode ser vista como uma resposta à crise do modelo de gestão estritamente local. Este tem entre suas causas a diminuição da disponibilidade dos recursos hídricos — seja em qualidade ou em quantidade — devido ao aumento considerável das necessidades de diferentes setores e do contato crescente com os dejetos poluentes das redes de esgotos e da indústria. De fato, as respostas para esses problemas variam de país para país em função da geografia, das relações entre os poderes locais e os centrais e da estrutura político-administrativa.

Amparados pelas diretrizes nacionais, os estados, ao exigirem a regionalização dos serviços, assumem um papel de mediação e, a depender do caso, até de coordenação das relações entre os municípios, na medida em que estabelecem as diretrizes para a integração dos serviços regionalizados. Cabe à lei complementar estadual que instituir a regionalização dos serviços estabelecer quais são esses interesses comuns e possibilitar ao Estado a utilização desses instrumentos de coordenação federativa (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões) para o exercício das funções de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços. Há, ainda, a possibilidade que, em comum acordo com os municípios,

o Estado organize a prestação de alguns serviços⁽³³⁾. Tudo isso pode ser implantado por meio da constituição de consórcios públicos e convênios de cooperação.

Em ambos os casos, o papel da União é fundamental. É por meio das diretrizes por ela emanadas que se vai identificar a exigência ou a conveniência de regionalização dos serviços de saneamento básico. Dessa forma, além de consolidar o saneamento básico como direito fundamental, de acesso universal a todos cidadãos, ela deve criar os mecanismos para que tal objetivo se realize.

Acreditamos que um dos principais instrumentos para a concretização desse objetivo é a criação de oportunidades para a cooperação entre os entes federativos. Trata-se da tentativa de se conformarem regiões ótimas de prestação dos serviços. Ótimas não no sentido de garantir apenas a eficiência econômica, mas, essencialmente, de assegurar a sustentabilidade territorial, social, ambiental e técnico-administrativa das políticas públicas de universalização dos serviços.

De fato, como observamos na análise dos serviços na França, não há apenas ganhos financeiros no processo de regionalização. Frequentemente, a transferência de competências para uma escala regional é acompanhada de um progresso técnico que permite melhorar a qualidade dos serviços, que devem, por sua vez, se adequar às normas ambientais cada vez mais exigentes. Para tanto, exige-se do Estado — no caso brasileiro, União e estados — um poder de condução sobre a implementação da cooperação. De um lado, estimulando-a e, de outro, assumindo um papel de coordenação, que pode ser traduzido na forma de um poder de iniciativa, pelo qual ele interfere na definição dos perímetros dos consórcios. Somente com a incorporação do papel de promotor da cooperação pela União e Estados, o processo de regionalização dos serviços no Brasil pode desenvolver-se e aprimorar-se a longo prazo.

A busca da regionalização deve ser um dos principais objetivos de uma política nacional para o saneamento básico, porque o problema da exclusão do acesso aos serviços de desse setor se apresenta de várias

(33) Nesse sentido, Floriano Azevedo Marques afirma que: "A constituição jurídica de região metropolitana, faz com que nova dimensão regional seja acrescida, mas não substituidora da local. Assim, a região metropolitana tem a natureza de área de 'serviços especiais', de natureza meramente administrativa. O que se torna necessária é a integração, coordenação, o fomento de políticas regionais, a inclusão de questões que transbordam o território dos municípios. É claro que às competências locais, somam-se a atuação do estado, mas isso não significa a exclusão do poder local. Fixamos, assim, o entendimento de que as funções de 'organização, planejamento e execução' que, devido ao fenômeno metropolitano, tornem-se comuns, devem ser compartilhadas entre o Estado e os municípios envolvidos" (MARQUES NETO, Floriano Azevedo. Parecer elaborado sobre minuta de anteprojeto da Lei da Política Nacional de Saneamento Básico. p. 44. Disponível em: <www.cidades.gov.br/media/ParecerFlorianoAzevedoMNetoSaneamento.pdf>. Acesso em: 22 out. 2006).

formas, inclusive territorial, exigindo estratégias conjugadas de atuação. Por exemplo, além da impossibilidade de parcela da população pagar as tarifas, o acesso a esses serviços é muito limitado pelas condições precárias dos assentamentos populacionais nos grandes centros urbanos, o que exige a integração territorial das políticas de desenvolvimento urbano, entre elas, as de saneamento básico e habitacional. Essa orientação demonstra, assim, a necessidade de se superar a separação entre as dimensões territorial e setorial⁽³⁴⁾. E isso só é possível com a constituição de regiões de serviço que coincidam territorialmente com as regiões de desenvolvimento urbano, fazendo combinar o desenvolvimento urbano e espacial com o desenvolvimento econômico e social, e cumprindo o pressuposto de que a coesão territorial exige coerência territorial.

Não se trata de uma tarefa trivial. A coordenação, em escala regional, das ofertas setoriais de infraestrutura urbana e serviços a ela associados é uma meta que não foi atingida no Brasil sob nenhum dos modelos institucionais até agora implementados, ou seja, nem sob o modelo de oferta estatal dos serviços, predominante até meados da década de 90, nem sob o regime de oferta privada regulada⁽³⁵⁾. Apesar dessas dificuldades, o aparato

(34) Ricardo Toledo Silva afirma que a tensão entre as lógicas setorial e territorial pode ser explicada por analogia à tensão entre aqueles dois âmbitos de linguagem. Em suas palavras, "A rede de infraestrutura, em sua materialidade sobre o espaço urbano e regional, envolve uma fortíssima territorialidade. Em alguns casos, essa territorialidade parece determinante da forma da rede, em outros, parece determinada por ela. A explicação é sempre insatisfatória e a causalidade é dificilmente identificada, porque o processo de apreensão da realidade e de direcionamento da intervenção sobre esta é — na lógica setorial — essencialmente substantivo, e não espaço-temporal. A decisão sobre a oferta de capacidades de infraestrutura, desde os sistemas centrais de produção (geração energética, produção de água, tratamento de esgoto) até sua capilaridade mais desagregada na conexão predial, é regida pela existência real ou prevista de uma demanda para essa capacidade, e não por sua localização (da capacidade) em si mesma. No entanto, a demanda se define de forma específica no território, e isso leva a uma relação unívoca e muito forte entre a rede e o território. E como essa rede é funcionalmente pouco reversível — por exemplo, uma rede de distribuição de água dificilmente pode ser usada para outra coisa que não o transporte de água — cria-se uma relação imperfeita de causalidade entre a rede e o território que conduz a interpretações que acabam por abstrair a mediação original dos atributos de demanda que regeram essa territorialidade. (...) A territorialidade das redes é forte e inegável, mas é mediada por atributos de demanda que criam uma relação particular com o território distinta da que rege o processo urbano. Neste, o primeiro elemento de determinação é definido em linguagem espaço-temporal. Não existe processo urbano — e portanto, política, planejamento ou gestão urbanos — dissociado do território, mesmo no plano das ideias mais elementares de pré-concepção funcional. Nas redes, por outro lado, a relação funcional/tecnológica entre as partes é passível de simulação mediante cenários de carregamento, abstraindo-se a territorialidade específica de cada caso. É com base predominantemente nessa relação funcional, parcialmente abstraída do território, que se definem as medidas estruturais de ampliação de oferta nos sistemas de infraestrutura. São muito recentes as iniciativas de planejamento da oferta baseadas em medidas não-estruturais, que levam em conta não apenas a ampliação de capacidade estrutural da oferta, mas a gestão da demanda por meio de articulação com processos de desenvolvimento urbano/regional e ocupação do território. É nessa perspectiva que se assentam as bases para novas posturas em relação ao gerenciamento da oferta, na interface entre as lógicas urbano/regional e setoriais" (SILVA, Ricardo Toledo. *Infraestrutura urbana, necessidades sociais e regulação pública: avanços institucionais e metodológicos a partir da gestão integrada de bacias*. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Perseu Abramo, 2004. p. 366-367).

(35) Id. *Ibid.*, p. 365. 370.

institucional do setor deve promover a coesão da estrutura reguladora com os contextos regionais e locais, tendo em vista, inclusive, as diversidades e desigualdades regionais que imperam no Brasil. A União deve, assim, assegurar a pertinência dos sistemas locais e regionais de prestação e regulação dos serviços às diretrizes estabelecidas, com o objetivo de garantir o caráter público dos serviços. E esse caráter público está irremediavelmente ligado ao compromisso com a universalização. Temos, dessa forma, como diretrizes fundamentais da gestão dos serviços de saneamento básico: a sustentabilidade, ou seja, a garantia do caráter duradouro dos benefícios das ações, considerados os aspectos jurídico-institucionais, sociais, ambientais, energéticos e econômicos relevantes a elas associados; a intersetorialidade, compreendendo a integração das ações de saneamento entre si e com as demais políticas públicas, em especial com as de saúde, meio ambiente, recursos hídricos, desenvolvimento urbano e rural, habitação e desenvolvimento regional; e a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios na melhoria das condições de salubridade ambiental.

Adotamos os conceitos de sustentabilidade, intersetorialidade e cooperação apresentados no art. 6º, XI, XII, e XIII, do Projeto de Lei n. 5.296/2005, que visava instituir as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico. Essas diretrizes foram adotadas pela Lei n. 11.445/07 (art. 48), que resultou do referido projeto, entre elas, podemos destacar: (i) a prioridade para as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico; (ii) aplicação dos recursos financeiros por ela administrados de modo a promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia; (iii) melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública; (iv) colaboração para o desenvolvimento urbano e regional; (v) adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas ações; (vi) estímulo à implementação de infraestruturas e serviços comuns a Municípios, mediante mecanismos de cooperação entre entes federados.

Nesse sentido, andou bem a Lei n. 11.445/07, ao estabelecer que a prestação dos serviços de saneamento deverá ser realizada com base num plano que deve vincular o prestador dos serviços em qualquer situação (art. 19, *caput* e § 6º) e que a existência do plano é condição de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação dos serviços (art. 11, *caput*).

A lei detalha como se deve proceder no planejamento dos serviços em seu art. 19. Segundo a lei, o planejamento é obrigatório e o plano deverá conter: (i) um diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos, e apontando as causas das deficiências detectadas; (ii) os objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a

universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais; (iii) os programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento; (iv) as ações para emergências e contingências; e (v) os mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

Nesse sentido, a Lei n. 11.445/07 prevê a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico — PNSB que, segundo o art. 52, I, deve conter: a) os objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico e o alcance de níveis crescentes de saneamento básico no território nacional, observando a compatibilidade com os demais planos e políticas públicas da União; b) as diretrizes e orientações para o equacionamento dos condicionantes de natureza político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica com impacto na consecução das metas e objetivos estabelecidos; c) a proposição de programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas da Política Federal de Saneamento Básico, com identificação das respectivas fontes de financiamento; d) as diretrizes para o planejamento das ações de saneamento básico em áreas de especial interesse turístico; e) os procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações executadas.

Toda a arquitetura institucional derivada da lei que estabelece as diretrizes para o setor de saneamento demonstra a importância da coordenação das ações públicas, em um ambiente em que prevalece uma grande interdependência entre as esferas de competência da União, Estados e Municípios. Tal característica, aliás, é responsável pelos dilemas que envolvem a titularidade dos serviços.

Na verdade, o dilema da titularidade decorre de um processo histórico de formação da administração pública brasileira, em que a evolução da federação brasileira se fez por meio de uma sobreposição de planos e de competências. Muitas vezes, o surgimento de uma nova estrutura não implicava uma substituição da anterior, criando-se um emaranhado de atribuições coincidentes, limitadas apenas pelas características físicas de cada atividade.

A distribuição das competências constitucionais, aliada à evolução histórica da prestação dos serviços de saneamento básico e à realidade geográfica de sua infraestrutura, proporcionou uma série de interpretações sobre a titularidade desses serviços.

A vinculação entre os serviços de saneamento básico e os direitos fundamentais é tão intensa que impede conceber a organização da prestação desses serviços apenas por meio da definição da titularidade como se dá

com os serviços públicos econômicos. Nos serviços de saneamento básico, há competências comuns e ainda privativas de entes da federação que, embora típicas de quem é titular dos serviços, não pertencem ao titular.

É exatamente essa circunstância que possibilitou à União, por meio da Lei n. 11.445/07, estabelecer as diretrizes para esses serviços e, mais, prever uma política federal para o setor, com uma estrutura institucional definida, previsão de destinação de recursos, e estabelecimento de programas que podem envolver, inclusive, a execução da infraestrutura necessária (art. 48 e ss).

É da natureza ambígua desses serviços que emerge toda a confusão. Como serviço econômico, o saneamento básico possibilita a concessão de sua prestação a um particular que pode auferir sua renda das tarifas pagas pelos usuários. Isso decorre da sua própria organização industrial na forma de redes de infraestrutura. Como serviço social, ele resguarda a sua relação direta com o direito à saúde. Isso significa admitir a sua pertinência à dignidade da pessoa humana e torná-lo uma responsabilidade nacional, um dever do Estado brasileiro. Segundo essa premissa, o saneamento básico é, como os demais serviços sociais — educação e saúde, por exemplo — um serviço de competência comum a todos os entes da federação.

Diante dessas considerações, acreditamos ser necessário distinguir as funções públicas decorrentes das competências compartilhadas — como serviço social que é — daquelas relativas à titularidade dos serviços que, sem dúvida, acabam sendo limitadas. Como afirma Marçal Justen Filho, “a relação direta e imediata entre saneamento básico e direitos fundamentais gera a impossibilidade de circunscrever competências federativas nesse tema. Não é cabível restringir exclusivamente a um dos entes federados a titularidade da competência para promover direitos fundamentais”⁽³⁶⁾.

Nesse contexto, titular é o responsável pela prestação dos serviços, inclusive pela escolha do prestador. Porém, ele regulamenta, controla e fiscaliza essa prestação não apenas segundo os parâmetros por ele estabelecidos. Há competências que não pertencem apenas ao titular dos serviços. As funções públicas de planejamento, regulação e, em alguns casos, até de execução, são divididas entre os entes conforme as disposições constitucionais. (Ver Quadro 2.)

(36) JUSTEN FILHO, Marçal. Parecer elaborado sobre minuta de anteprojeto da Lei da Política Nacional de Saneamento Básico. Disponível em: <www.cidades.gov.br/media/ParecerMarcalJustenSaneamento.pdf>. Acesso em: 22 out. 2006.

Quadro 2

Competências Constitucionais Relacionadas ao Saneamento Básico			
	União	Estados	Municípios
Planejamento	Instituir diretrizes (art. 21, XX); planos de desenvolvimento (art. 21, IX)	Instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para integrar a organização, o planejamento e a execução dos serviços de saneamento considerados de interesse comum segundo as diretrizes nacionais (art. 25, § 3º).	
Regulação	Instituir diretrizes (art. 21, XX); editar normas gerais que visem à proteção do meio ambiente (art. 24, VI, § 1º); editar normas que permitam a integração do sistema único de saúde na formulação das ações de saneamento (art. 200, IV).	Suplementar a legislação nacional sobre as questões de natureza ambiental ligadas ao saneamento (art. 24, VI e § 2º).	Suplementar residualmente a regulação nacional e estadual do saneamento no que se refere a matérias relacionadas à proteção ambiental (art. 30, II); legislar sobre a forma de prestação dos serviços de sua competência, se diretamente, ou por meio de concessão ou permissão (art. 30, V); e regular os serviços de interesse local (art. 30, V, combinado com o art. 21, XX).
Execução	Promover, em cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios, a melhoria das condições de saneamento básico (art. 23, X).	Promover, em cooperação com a União e os Municípios, a melhoria das condições de saneamento básico (art. 23, X).	Organizar e prestar os serviços de interesse local (art. 30, V), de acordo com as diretrizes fixadas pela União (art. 21, XX) e, se o caso, as normas de integração fixadas em lei complementar estadual (art. 25, § 3º), estas últimas desde que concordes com as mencionadas diretrizes.

Entendemos que, em face da atual configuração constitucional e dos pressupostos do federalismo brasileiro que asseguram a autonomia das esferas político-administrativas, a titularidade da prestação dos serviços de saneamento básico é municipal.

Devemos ressaltar que, no caso dos serviços de saneamento básico, a atribuição de titularidade não confere tão amplos poderes de gestão. Observando as disposições constitucionais, percebe-se que há competências relacionadas à gestão dos serviços em âmbito nacional. Algumas delas —

que só não chegam a conferir uma titularidade comum aos entes federados devido às características industriais dos serviços, que dificultam organizá-los num só grande sistema nacional de prestação — são reservadas aos estados e à União, comprometendo todos com poderes-deveres essenciais para a realização da função social desses serviços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A França é um extenso manancial de tentativas, algumas bem-sucedidas e outras nem tanto, de controlar e regular a atuação privada na gestão dos serviços de saneamento nos últimos anos. Nesse sentido, a análise empreendida acima revela muito mais do que a oportunidade de “copiar” um “modelo” de gestão. Ele é parte de um arcabouço institucional alvejado por um processo de integração e de busca de sustentabilidade. A dimensão institucional da gestão desses serviços ganhou peso nos últimos anos, juntamente com a transformação do contrato de delegação de *instrumento* em *objeto* de regulação.

Ignorar esses fatos, identificando o sistema francês apenas com a prestação privada, nada mais é do que a criação de uma caricatura adaptável a qualquer realidade, já que o “modelo” francês é pautado pela “flexibilidade”. É importante ressaltar que a flexibilidade do sistema francês deu origem não apenas à gestão delegada, mas também a formas híbridas de prestação, como é caso de Paris, onde prepondera a prestação pública e privada em conjunto — uma Sociedade de Economia Mista (SEM) nas etapas *upstream* regulando a prestação privada das atividades *downstream*.

A análise que fizemos nesse artigo nos levam a reforçar a hipótese de que a organização dos serviços públicos deve ser analisada com a lente da história institucional de cada país. Esta, por sua vez, é permeada pelas condições socioeconômicas. O papel da iniciativa privada deve ser enquadrado nesse processo, e deve ser modelado em face de cada realidade nacional e do tipo de serviço. Isso não significa, no entanto, a impossibilidade de se absorver elementos das tendências de evolução institucional de outros países, principalmente quando visam enfrentar questões e desafios comuns.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Alaôr Caffé. *Saneamento básico: concessões, permissões e convênios públicos*. Bauru: EDIPRO, 1998.

ARAUJO, Ricardo. *A transição institucional do Setor de Saneamento e a questão metropolitana*. Dissertação (Mestrado) — Faculdade de Filosofia, Ciências Sociais e Letras da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.

BARRAQUE, Bernard. Eau (et Gaz) à Tous les Étages: comment les Européens l'ont eue, et comment le Tiers Monde Pourrait (ne pas) l'Avoir. Une Réflexion sur les Trois Ages des Sciences de l'Eau. Conferência proferida na Universidade Autônoma de Barcelona em 29/03/2005. Disponível em: <www.iddri.org/iddri/telecharge/services/05_1_barraque_Geneseeau.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2006.

COUR DES COMPTES. *L'Intercommunalité en France*, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.ccomptes.fr/frameprinc/frame06.htm>>. Acesso em: 13 fev. 2006.

_____. *La gestion des services publics d'eau et d'assainissement*. Rapport au Président de la République Suivi des Réponses des Administrations et Organismes Intéressés. Paris: Les Éditions du Journal Officiel, dez. 2003.

DERUE, Catherine. *Institutions et territoire: l'expérience de l'intercommunalité dans la gestion de l'eau potable*. Tese (Doutorado) — Université de Sciences et Technologies de Lille I. Lille, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DOUENCE, Jean-Claude. Intercommunalité et service public local. In: MARCOU, Gérard; WOLLMANN, Hellmut (Dir.). *Annuaire 2003 des Collectivités Locales: les services publics locaux*. Paris: CNRS Éditions, 2003.

FOSTER, Viven. *Ten years of water service reform in Latin America: toward an Anglo-French Model*. Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper Series, Paper, n. 3, Jan. 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. Parecer elaborado sobre minuta de anteprojeto da Lei da Política Nacional de Saneamento Básico. Disponível em: <www.cidades.gov.br/media/ParecerMarcalJustenSaneamento.pdf>. Acesso em: 22 out. 2006.

KLEIN, Michael. Economic regulation of water companies. *World Bank Policy Research Working Paper*, n. 1649, set. 1996.

MARCOU, Gerard; RANGEON, François; THIÉBAULT, Jean-Louis. *La coopération contractuelle et le Gouvernement des Villes*. Paris: L'Harmattan, 1997.

MARCOU, Gerard. Introduction. In: _____; RANGEON, François; THIÉBAULT, Jean-Louis. *La coopération contractuelle et le Gouvernement des Villes*. Paris: L'Harmattan, 1997.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. Parecer elaborado sobre minuta de anteprojeto da Lei da Política Nacional de Saneamento Básico. Disponível em: <www.cidades.gov.br/media/ParecerFlorianoAzevedoMNetoSaneamento.pdf>. Acesso em: 22 out. 2006.

SILVA, Ricardo Toledo. Infraestrutura urbana, necessidades sociais e regulação pública: avanços institucionais e metodológicos a partir da gestão integrada de bacias. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.

WORLD BANK. *The private sector in water competition and regulation*, 1999.