

Conflitos Federativos nos Serviços de Água e Esgoto: as disputas no Nordeste

Marcelo Bruto da Costa Correia¹

I. Introdução.

A reforma regulatória dos serviços de utilidade pública ocupou espaço destacado entre as transformações das últimas décadas, sendo exemplares os casos de telecomunicações e energia, setores cuja exploração foi delegada à iniciativa privada em vários países, desafiando-se o caráter de monopólio natural dos serviços através da introdução de mecanismos competitivos.

Entre os setores de utilidade pública, entretanto, o serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário foram dos poucos que resistiram às inovações regulatórias; salvo raras exceções, como a Inglaterra, a França e o Chile (PARLATORE, 2000), a participação privada não se estendeu aos graus de envolvimento de outros setores e tampouco lograram êxito mecanismos que procurassem reproduzir, por meio da regulação por incentivos, um ambiente competitivo no setor. Não por acaso, há quem indague se estamos diante do último monopólio natural (SEPPÄLLÄ, HUKKA E KATKO, 2001).

No Brasil, a despeito de já se passarem mais de 15 anos do fim formal do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, modelo de repartição de atribuições e financiamento implantado pelo regime militar na década de 70, mais de 80% da população nacional permanece atendida por concessionárias estaduais de saneamento básico que exploram os serviços sob, praticamente, o mesmo desenho institucional de décadas atrás.

Nos últimos anos, inovações institucionais como a Lei das Parcerias Público-Privadas (lei federal n. 11.074/2004), a Lei dos Consórcios Públicos (lei federal n. 11.107/2005) e, finalmente, a Lei do Saneamento Básico (lei federal n. 11.445/2007) aparentemente abriram uma janela de oportunidade para que os entes federados se reorganizem em novos arranjos que superem a inércia provocada pelo conflito federativo entre Estados e Municípios sobre a titularidade dos serviços em regiões metropolitanas. A última Lei, em especial, foi aprovada após 15 anos de infrutífera

¹ Advogado, colaborador do Lima e Falcão Advogados e Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas/SP. Artigo apresentado no III Congresso Iberoamericano de Regulação Econômica, em junho de 2008 em São Paulo.

tramitação de diversos projetos de lei que procuravam dar um novo desenho à regulação de saneamento no país.

É em face desse contexto de inovações institucionais cercadas de conflitos federativos que se acirraram nas décadas de 80 e 90 – quando vários Municípios intentaram retomar a responsabilidade pela prestação dos referidos serviços públicos – que o presente artigo objetiva, após discutir a literatura econômica sobre o federalismo,, delinear os dilemas subjacentes às disputas no setor, apontar pistas para a reordenação dos mencionados serviços sob os marcos da Lei n. 11.445/2007 e ilustrar como os conflitos que emergiram no Nordeste manifestam os desafios pendentes e os caminhos da jurisprudência.

A escolha do Nordeste para ilustração dos dilemas postos se ampara na exemplaridade dessa região em termos de baixa cobertura dos serviços e fragilidades institucionais da maior parte dos Municípios, o que põe em xeque a defesa generalizada da municipalização.

O presente artigo é composto por seis seções, incluindo esta introdução. O tópico subsequente revisa sumariamente as teorias sobre Federalismo Fiscal e sistematiza os fundamentos para a centralização e a descentralização de serviços públicos. A terceira seção descreve como as características gerais do setor manifestam os dilemas do federalismo fiscal. A quarta seção sintetiza a situação do setor no país e põe em realce os temas centrais do embate federalista no Brasil. A quinta seção ilustra as disputas no Nordeste e relata as tendências jurisprudenciais. Ao fim, concluímos resumindo os achados e apontando lições da literatura e dos casos para a reordenação do setor sob a vigência da Lei n. 11.445/2007.

II. As teorias do Federalismo Fiscal: os dilemas teóricos.

A teoria do federalismo fiscal se desenvolve na segunda metade do século XX, tendo objeto menos abrangente do que as teorias políticas sobre federalismo, centrais nos Estados Unidos desde “Os Federalistas”, de Hamilton, Madison e Jay. O federalismo fiscal se propõe ao exame dos efeitos econômicos da alocação de receitas e despesas entre níveis de governo.

As primeiras perspectivas dessa agenda de pesquisa são *normativas*, isto é, prescrevem as escolhas institucionais que podem propiciar resultados melhores em termos de eficiência e distribuição.

Nesse trajeto, Tiebout (1956) advoga a potencialidade da descentralização fiscal para induzir os consumidores de bens públicos a revelarem suas preferências, o que ocorreria através da escolha da cesta de bens ofertada por mais de uma autoridade. Em outras palavras, assumindo-se informação plena e mobilidade

populacional, a descentralização pode mimetizar as condições de equilíbrio de mercado, promovendo a concorrência entre governos locais na provisão de bens públicos aos cidadãos/consumidores.

O trabalho de Oates (1972), que reflete premissas mais realistas e a defesa de uma distribuição de competências mais equilibrada, a seu turno identifica as deficiências presentes em modelos polares de descentralização e centralização. No primeiro caso, autoridades locais com demasiada autonomia enfrentam um problema para a ação coletiva na provisão de bens públicos que sejam de interesse de outros entes. Isto porque os efeitos dos objetivos amplos – defesa nacional, política monetária, igualdade regional, distribuição de renda – são gozados por autoridades locais com ou sem sua contribuição; deixar de contribuir, agindo como *free riders*, afigura-se como a decisão racional das localidades.

A descentralização enfrenta também o desafio de lidar com externalidades positivas e negativas, eis que as autoridades locais não computam, em suas decisões alocativas, os custos e benefícios que extrapolem suas jurisdições, a exemplo dos impactos ambientais e sociais que afetem positiva ou negativamente as municipalidades circunvizinhas.

Finalmente, a provisão de serviços públicos locais pode enfrentar dificuldades na oferta de bens que envolva economias de escala, variável particularmente presente serviços de utilidade pública, que demandam investimentos de capital elevados. Serviços essenciais – como a construção de estações de tratamento de esgoto – podem não ser realizados em função da insuficiência da clientela municipal que compense os investimentos requeridos.

Por outro lado, a centralização tem seus desafios próprios, de acordo com Oates. Primeiramente, Governos mais distantes das localidades são menos sensíveis à heterogeneidade de preferência dos cidadãos ou enfrentam altos custos administrativos para organizar e manter serviços que pressuponham preferências diferentes por serviços públicos, em contraparte a serviços locais que propiciam experimentalismos e inovações.

Em segundo, há uma maior conexão entre cidadãos e governos locais, de forma que a prestação de serviços públicos por este pode ser fiscalizada e controlada pelos consumidores que pagam pelos tributos e se beneficiam dos serviços por eles financiados. O rompimento da conexão entre financiamento e benefícios é um risco, vez que serviços oferecidos por autoridades centralizadas passam a ser um recurso comum (*common pool*) cujo consumo é objeto de desejo de inúmeros entes descentralizados. O resultado não raro é a tragédia dos comuns, a super-exploração desordenada de recursos comuns.

A contribuição de Gordon (1983) é também clássica para a teoria normativa do federalismo fiscal, ao assinalar, como Oates (1972), a relevância das externalidades para a eficiente alocação de competências. Assim, existindo mobilidade de fatores de produção e de indivíduos, a descentralização implicaria oferta insuficiente de bens com externalidades positivas e exagerada de bens com externalidades negativas, comportamento *free rider*, a exemplo da escusa da instalação de infra-estruturas com efeitos negativos locais (como depósitos de lixos), desconsideração dos efeitos de políticas redistributivas em regiões circunvizinhas e regressividade do perfil de gastos, ante o estímulo para atração de empresas e pessoas mais afortunadas em detrimento dos mais pobres. A teoria normativa do federalismo fiscal requer, pois, na distribuição de competências entre os entes federados, foco nas características particulares dos serviços públicos oferecidos, de acordo com a sistematização que apresentamos no quadro abaixo.

Quadro 1: Serviços públicos e alocação de competências no federalismo.

Características do serviço público	Centralização	Descentralização
Economias de escala	Serviço pode ser ofertado	Serviço pode deixar de ser ofertado
Heterogeneidade das preferências locais	Serviço tende a ser uniforme. Os custos administrativos para personalização das diferenças é alto	Serviço tende a conferir maior peso às preferências
Externalidades envolvidas	Provisão considera efeitos globais das decisões	Provisão não incorpora custos e benefícios das decisões sobre demais autoridades, requerendo regulação
Amplitude geográfica das externalidades	Elevada amplitude favorece organização central	Baixa amplitude favorece regulação das decisões locais
Capacidade administrativa e financeira de níveis de governo.	Elevadas capacidades tendem a ser maiores em Governos centralizados	Heterogeneidade de capacidades dificulta provisão de serviços mais complexos

Elaboração do autor

Finalmente, é relevante anotar que as prescrições da teoria normativa recebem críticas de teóricos que contestam suas premissas, particularmente a que se refere às motivações dos agentes políticos. Na teoria normativa, o pressuposto é de que os agentes são planejadores sociais que perseguem a maximização do bem-estar social. A teoria positiva, por sua vez, supõe que os agentes públicos são auto-interessados, maximizando sua própria função utilidade, como o poder político, o prestígio e a riqueza.

Assim vistos, os dilemas federalistas ganham em complexidade. Para Prud'homme (1995), por exemplo, as diferenças de capacidades administrativas entre autoridades centrais e locais não decorrem apenas das economias de escala envolvidas nos serviços; autoridades locais teriam pessoal menos qualificado, recursos financeiros e tecnológicos mais escassos e maior vulnerabilidade a corrupção, com menor independência da burocracia.

Assim como há falhas de mercado, existem também, pois, falhas de governo (BUCHANNAN e TULLOCK, 1962), consistentes no elevado custo da informação sobre as atividades dos governos associado a baixos incentivos para que os eleitores as procurem e os elevados custos da cooperação entre autoridades locais que perseguem seus próprios interesses, resultando em parca capacidade de coordenação federativa para sanear externalidades negativas ou promover a virtuosidade de externalidades de natureza benéfica. Finalmente, a descentralização sem restrições orçamentárias fortes aos entes locais implicaria corriqueiras operações de salvamento pela autoridade central (RODDEN, 2003).

Evidentemente, a perspectiva positiva tampouco elimina as dificuldades da centralização, como a força dos representantes locais para, influenciando os recursos comuns em que consistem os serviços prestados centralizadamente, distorcer a alocação de gastos públicos (INMAN e RUBINFELD, 1996) e as ineficiências de uma competição vertical entre autoridades locais e centrais na provisão de serviços, quando existirem bens cuja oferta propiciem altos retornos eleitorais para os políticos (MIGUÉ, 1997).

III. Os dilemas teóricos no setor: as características dos serviços de água e esgoto.

Monopólios naturais são sempre bons candidatos para a emergência de conflitos federalistas. Assim se caracterizam mercados em que há um conflito entre eficiências produtiva e alocativa, eis que os custos de produção – em especial por haver um elevado custo fixo envolvido - são menores com um prestador que obtém ganhos de escala (eficiência produtiva), mas o monopolista, acaso não regulado, fixará seu preço de venda acima do seu custo marginal – e o consumo dos bens e serviços produzidos pelo monopolista fica aquém do nível que maximiza o bem-estar social (PINHEIRO E JADDI, 2005).

Tradicionalmente, o saneamento é qualificado como monopólio natural (CORRALES, 1998; TUROLA, ANKER e FARIA, 2004). Os ganhos de escala no setor, combinam-se com as economias de aglomeração (CORRALES, 1998). O serviço só se tornaria economicamente viável a partir de um determinado número de

consumidores, o que é especialmente delicado quando constatamos que, em quase todo o mundo, água e esgoto são providos por autoridades locais, com jurisdição em áreas reduzidas²³.

Ademais, nos serviços de água e esgoto, o baixo dinamismo tecnológico do setor o distingue de outros, como Telecomunicações e Energia, por limitar consideravelmente a possibilidade de introdução de mecanismos de competição. Como explicam Turolla, Anker e Faria (2004), um setor pode deixar de ser um monopólio natural quando as atividades associadas atingem a maturidade e se tornam completas em termos de tecnologia e saturação de mercado, segregando-se diferentes segmentos de atividades que se convertem em competitivos. O problema, afirmam, é que o saneamento ainda não chegou a esse estágio⁴.

Há um senão nessas afirmativas. Recente artigo de Nauges e Berg (2007) ressalta, com amparo em trabalhos empíricos, que, nos países desenvolvidos, as economias de escala não podem ser mais consideradas características do mercado, eis que os altos custos de administração e de atendimento a normativas ambientais produzem deseconomias de escala – o custo aumenta na proporção do mercado atendido. Ao examinar países da América Latina, os autores afirmam que, dentre eles, não se pode afirmar que, no Brasil, as características de economias de escala estejam presentes, o que parece decorrer da expansão do mercado e da baixa densidade demográfica do país.

Apesar das evidências colhidas, as experiências que intentaram desafiar as características de monopólio natural do setor – especialmente na Inglaterra – através da abertura de mercados contestáveis têm ainda alcance limitado e resultados ambíguos (OFWAT, 2007).

De todo modo, as evidências empíricas lançam luz sobre o fato de que não é somente a partir do monopólio natural que se explica a regulação no setor, mas ganham importância crescente as externalidades positivas e negativas, referentes ao meio ambiente, à saúde pública e ao uso de um recurso escasso (água), implicando uma regulação que não é apenas econômica, mas envolve aspectos que exigem, em regra, a presença de mais de um regime regulatório – o que explica a separação

² De acordo com o Banco Mundial (WORLD BANK, 2007), os serviços passam a ser economicamente viáveis a partir de um mercado de 40 mil habitantes. No Brasil, menos de 120 municípios tem mais de 200 mil habitantes, de forma que em várias localidades o serviço não é economicamente viável sem subsídios.

³

⁴ Segundo Ferreira (2005): “Na provisão de serviços de água e esgotos, uma parte significativa dos custos está justamente na construção e manutenção da infra-estrutura de adução e distribuição de água e coleta e transporte de esgoto, que permanecerá, mesmo em uma estrutura desintegrada verticalmente, com traços de monopólio natural”.

tradicional da literatura que examina o setor entre regulação técnica e econômica (CORRALES, 1998; FERREIRA, 2005).

Merece atenção, nesse conjunto de externalidades, aquelas que se referem à característica de rede do sistema. Os serviços de saneamento são compostos por inúmeras atividades concatenadas – captação, adução, tratamento e distribuição de água; coleta, tratamento e disposição final do esgoto – freqüentemente integradas – especialmente nas regiões conurbadas, em razão do que, no Brasil, os Estados reclamam a competência estadual para organizar os serviços de saneamento em regiões metropolitanas, por força da preponderância do interesse metropolitano sobre o interesse local.

Finalmente, considerações de bem-estar social e equidade estão inevitavelmente presentes no caso, influenciando também a alocação de gastos e a distribuição de custos, na forma de concessão de subsídios.

Enfim, outra característica é histórica e política. Tradicionalmente, autoridades locais assumiram a incumbência pela prestação dos referidos serviços, de forma que é rara a possibilidade, como ocorreu no caso inglês, de que o Governo central implemente uma reforma ambiciosa no setor.

IV. Os dilemas no Brasil: os impasses federativos.

A indefinição característica da regulação dos serviços públicos de saneamento no Brasil é conseqüência, primeiro, do conflito federativo sobre a titularidade dos referidos serviços. A Constituição Federal de 1988 atribuiu aos Municípios, em seu art. 30, inciso V, a competência para prestar os serviços públicos de interesse local; por seu turno, o art. 25, §3º, previu que Lei Complementar Estadual disporia sobre a criação de regiões metropolitanas para organização de serviços públicos integrados. Desses dispositivos nasce o imbróglio que há mais de 15 anos paralisa inúmeras tentativas de implantação de um modelo regulatório.

A definição da competência constitucional em áreas metropolitanas, não enfrentada pela Lei Federal n. 11.445/2007 - que disciplina sobre o exercício da competência, mas não define a titularidade dos serviços, de natureza constitucional - aparentemente ficará a cargo do Supremo Tribunal Federal, ao julgar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 1.842/RJ e n. 2.077/BA⁵⁶.

⁵ A primeira foi ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT contra a Lei Estadual do Rio de Janeiro que criava a região metropolitana dos lagos – onde hoje se exerce a gestão associada dos serviços – e atribuía ao Estado competência para a disciplina de serviços públicos na nova jurisdição; foram proferidos 4 votos, sendo 2 (Ministros Nélson Jobim e Joaquim Barbosa) em favor de sua procedência e 1 (Ministro Maurício Corrêa), contra. O

Além do tema da titularidade, as externalidades envolvidas na prestação dos serviços mobilizam competências constitucionais das três esferas federativas, como bem demonstra Barroso (2007), o que traz à tona os dilemas do federalismo fiscal antes revisitado.

O investimento público municipal enfrenta os limites intrínsecos à descentralização e a cooperação intermunicipal é dificultada pelo problema da ação coletiva; os investimentos estaduais e nacional são *common pool* que sofrem a pressão desordenada por investimentos – especialmente num mercado sub-regulado como é o caso. O quadro abaixo sintetiza as competências constitucionais de acordo com áreas afetas ao setor:

Quadro 2: Competências Constitucionais e o Setor de Saneamento

	Municípios	Estados	União
Administração dos recursos hídricos		Outorga do uso das águas estaduais (art. 26, I)	Instituir Sistema Nacional de gerenciamento de recursos hídricos (art. 21, XIX) Legislar sobre águas (art. 22, IV) Outorga do uso das águas nacionais (arts. 20, III e VI, 21, XIX e Lei Federal n. 9.433/1997)
Proteção Ambiental e Controle da Poluição	Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer das suas formas (art. 23, VI)	Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer das suas formas (art. 23, VI) Legislar (art. 24, VI)	Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer das suas formas (art. 23, VI) Legislar (art. 24, VI)
Saneamento Básico	Promover programas de (...) melhoria das condições de habitação e	Instituir Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e	Instituir diretrizes nacionais (art. 21, XX); participação da formulação e da

Ministro Gilmar Mendes proferiu recentemente voto em que dá procedência em parte, adotando, porém, uma posição mista: do ministro Gilmar Mendes na hipótese de integração metropolitana, o poder decisório e o eventual poder concedente não devem ser transferidos integralmente para o estado federado, como entendia o ministro Maurício Corrêa. Também não deveria permanecer em cada município individualmente, como sustentava o ministro Nelson Jobim: “a região metropolitana deve, como ente colegiado, planejar, executar e funcionar como poder concedente dos serviços de saneamento básico, inclusive por meio de agência reguladora se for o caso, de sorte a atender ao interesse comum e à autonomia municipal”. A segunda foi ingressada pelo Partido dos Trabalhadores – PT contra a Emenda Constitucional n. 01/99 à Constituição baiana, através de cuja edição se atribuía ao Estado a competência para explorar serviços públicos em regiões metropolitanas; nesta foram proferidos 4 votos (Ministros Ilmar Galvão, Néelson Jobim, Joaquim Barbosa e Eros Roberto Grau) pela procedência da ação e nenhum voto contra. O voto do Ministro Gilmar Mendes foi proferido no mesmo sentido.

	saneamento básico (art. 23, IX) Organizar e prestar os serviços de interesse local (art. 30, V)	Microrregiões por agrupamento de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, §3º)	execução das ações de saneamento básico (art. 200, IV)
Saúde Pública	Cuidar da saúde (art. 23, II); prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, VII)	Cuidar da saúde (art. 23, II); legislar sobre a defesa da saúde (art. 24, XII)	Cuidar da saúde (art. 23, II); legislar sobre a defesa da saúde (art. 24, XII)

Elaboração do autor

É fato, ainda, que a herança do modelo PLANASA, instituído durante os anos 70 pelo regime militar e marcado pela prestação dos serviços através de Companhias Estaduais de Saneamento – ainda predominante a despeito de seu fim formal – demarca as posições conflitantes entre Municípios interessados em reassumir sua competência, sobretudo quando viável economicamente a exploração dos serviços, e Estados resistentes em ceder aos Municípios o poder de organizar e prestar serviços há tanto tempo, sobretudo quando lhe resta a responsabilidade pelo conjunto de Municípios cuja prestação é deficitária.

De acordo com Seroa da Motta (2004), apesar do inegável crescimento da cobertura dos serviços sob o regime PLANASA nas décadas de 70 e 80, esta não foi incrementada de forma linear entre serviços, regiões e faixas demográficas. Os serviços de abastecimento de água foram bem mais expandidos do que os de esgotamento sanitário, o sudeste obteve maior êxito e os economicamente mais ricos também foram mais beneficiados.

Apesar desse déficit, nos mais de 15 anos após promulgação da Constituição Federal, o vazio regulatório nacional, políticas federais sem continuidade, ausência de consenso sobre projetos de lei, diferentes estratégias das CESB's⁷ e dos Municípios e disputas judiciais não foram suficientes para a redefinição do setor, ainda predominantemente reprodutor das estruturas institucionais do PLANASA, sem

⁷ Relata Marinho (2006) que as CESB's adotaram diferentes estratégias, por exemplo: a SABESP (São Paulo), a SANEPAR (Paraná) e a CAGECE (Ceará) perseguiram mudanças organizacionais e fortalecimento gerencial, destacando-se a primeira pela atuação competitiva em São Paulo (Sanchez, 2001); a CEDAE (Rio de Janeiro) e a CESAN (Espírito Santo) passaram por tentativas de privatização; a SANEMAT (Mato Grosso) e COSAMA (Maranhão) procuraram devolver os serviços a municípios.

existência de regulação, de fato, das atividades prestadas pelas CESB's⁸ - "sub-regulado" ou "auto-regulado", segundo as expressões de Turolla (2004)⁹. Seroa da Motta reporta que mais de 80% da população permanece sendo atendida sob o arranjo institucional do PLANASA, com uma minoria de municípios sendo atendidos por entidades públicas ou privadas e, ainda, 2 casos de prestação regionalizada (Região dos Lagos/RJ e Juturnaíba/RJ).

Contudo, a pretensão de municípios mais populosos e com potencialidade econômico-financeira no sentido de retomar a prestação dos serviços põe em xeque o modelo PLANASA, sendo duvidosa a possibilidade de convivência deste com a municipalização dos sistemas superavitários, dado que o primeiro pressupõe uma estrutura de subsídios cruzados com a transferência de recursos de municípios superavitários para aqueles deficitários; a saída dos municípios metropolitanos, que deverá se acentuar acaso confirmada a tendência do STF sobre a competência dos serviços nas regiões conurbadas, assim, impõe a revisão institucional do setor, em especial do uso de subsídios cruzados, objeto de seguidas críticas¹⁰ (SEROA DA MOTTA E MOREIRA, 2004; 2007).

Essas tensões se mostram presentes nas disputas judiciais envolvendo Municípios que se propõem a retomar os serviços e Companhias Estaduais de Saneamento.

As disputas no Nordeste refletem dissensões sobre, primeiramente, a própria definição do Poder Concedente. Segundo, a vigência e eficácia dos contratos de concessão pré-existentes entre Municípios e CESBs; terceiro, a extinção dos referidos contratos, envolvendo a definição dos ativos reversíveis, de eventual indenização devida e respectiva capacidade de pagamento dos Municípios, além dos impactos da saída destes sobre o sistema. As três dissensões podem ser resumidas ao (i) dilema

⁸ A ausência de regulação é ilustrada pelos contratos de concessão vigentes entre CESB's e Municípios – sucintos, sem cláusulas de fiscalização, revisão e reajuste tarifário, resolução de conflitos, etc... – e na prática se traduz numa ausência de controle sobre a prestação dos serviços, como evidenciam Seroa da Motta e Moreira (2004). Quando as Agências Reguladoras Estaduais desempenham algum papel, fazem-no de forma precária, já que não têm delegação do Município para tanto, nem marco regulatório nem contrato que oriente sua atuação.

⁹ De acordo com Galvão Júnior e Monteiro (2006), os contratos de concessão celebrados durante o PLANASA e ainda hoje vigentes era omissos quanto à regulação e à fiscalização e tampouco fixava metas de qualidade e de atendimento. Na prática, segundo os autores, as CESBs desde então atuam como reguladora e regulada.

¹⁰ Para Seroa da Motta e Moreira (2004): "...os padrões de acesso a serviços de saneamento no país, os padrões de investimento e tarifário adotados no setor com largo uso de subsídios cruzados não resultaram em uma desconcentração significativa do acesso aos serviços direcionado para as áreas mais ricas das cidades. Só quando as carências se exacerbam nas áreas pobres, programas especiais e focados são desenvolvidos. Se o objetivo for realmente garantir o abastecimento mínimo de água e coleta de esgoto para os mais pobres, então há que se focar mais a aplicação de subsídios".

da titularidade, (ii) do marco regulatório (ou ausência dele) das relações entre Municípios e CESBs e (iii) do marco regulatório da transição do sistema PLANASA para um novo modelo.

A primeira dissensão se manifesta, particularmente, no caso de Municípios integrantes das regiões metropolitanas, mas, como demonstra o caso do Município de Petrolina, em Pernambuco, não deixa de ser objeto de considerações em disputas que não envolvam RMs.

A segunda ilustra a precariedade do modelo regulatório vigente, em que os contratos de concessão são instrumentos precários e lacunosos, cuja renovação nem sempre obedeceu a normas constitucionais e legais vigentes. É o que se observa nos casos da Paraíba.

A terceira é também manifestação da ausência de regulação – ou de uma sub-regulação, mas reflete, em boa medida, os temores dos impactos sócio-econômicos da descentralização, nos termos da literatura sobre federalismo fiscal. Faltam critérios contratuais e legais sobre bens reversíveis e apuração de indenização e há evidentes temores de que os pilares ora vigentes – subsídios cruzados e integração de redes de ativos - estão ameaçados e seus impactos sobre a prestação estadualizada dos serviços podem ser nefastos.

Os subsídios cruzados sabidamente produzem incentivos negativos ao alterar os preços relativos dos bens – seja para as regiões subsidiadas, seja para as regiões superavitárias - e desagregando a procura/demanda dos custos marginais de produção (STIGLITZ, 2000). Para além dos efeitos sobre a eficiência alocativa, os impactos em termos de redistribuição da renda têm se revelado limitados (SEROA DA MOTTA e MOREIRA, 2004), sobretudo porque a focalização de política fundada em subsídios cruzados é frágil.

A integração de ativos em regiões conturbadas se dirige ao propósito de superar os desafios da ação coletiva de municípios limítrofes, especialmente para a obtenção de escala. A sua presença obstaculiza a tarefa de retomada dos serviços por Municípios localizados em regiões metropolitanas, ante a afetação dos ativos aos serviços em mais de um Município.

Os casos em análise oferecem substrato prático para o exame desses desafios à luz do federalismo fiscal, assim como apontam tendências jurisprudenciais. Passemos a eles.

V. Ilustrações dos conflitos: Petrolina, Souza e Campina Grande.

V.i. O caso Petrolina/PE.

Paradoxalmente, o litígio que envolve o Município de Petrolina e a Companhia de Saneamento de Pernambuco - COMPESA nasce de um processo de rescisão amigável do contrato de concessão, cujo prazo de vigência se estenderia até o longínquo ano de 2023.

Referido processo foi possibilitado pelo reconhecimento, então, pelo Estado de Pernambuco e pela COMPESA, de que o sistema de esgotamento sanitário e abastecimento de água de Petrolina, localizada no sertão do São Francisco, era isolado, enquadrando-se na esfera do interesse local. Assim assentiram através de Protocolo de Entendimento, em 2001, Termo de Compromisso, em 2002, aprovação do distrato na Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco e na Câmara Diretora de Reforma do Estado de Pernambuco, em 2002, até a celebração do Termo Amigável de Rescisão, justificado pelo interesse do Poder Concedente de retomar a execução dos superavitários serviços.

Previo o Termo que a *concretização da rescisão* ocorreria com a transferência dos serviços de saneamento à empresa Águas de Petrolina, sociedade mista criada pelo Município, no caso de alienação do controle majoritário do capital social desta empresa; ou seriam transferidos *os serviços ao próprio Município*, acaso houvesse insucesso na tentativa de alienação do bloco majoritário daquela empresa a investidores privados, por duas vezes. À concessionária caberia receber o valor do pagamento, após processos de inspeção e ajuste de contas, através dos quais se fixariam os valores devidos como indenização pelo Município à COMPESA, cujo pagamento ocorreria em sete parcelas fixas e anuais.

O impasse surgiu a partir do fracasso no processo de alienação das ações da Águas de Petrolina, quando o Estado de Pernambuco e a COMPESA passaram a registrar obstáculo à transferência dos serviços, qual seja, a capacidade financeira do Município para arcar com o valor da indenização.

O Município, então, ingressou com Ação Ordinária de Cumprimento de Obrigação de Fazer, requerendo a antecipação dos efeitos da tutela a fim de retomar imediatamente o controle dos serviços. A justificativa para o requerimento da tutela de urgência pela municipalidade era (i) a precariedade dos serviços prestados no Município pela COMPESA – o que fundamentava com amparo em Ação movida pelos Ministérios Públicos Estadual e Federal em cujo bojo seria a concessionária obrigada judicialmente a investir no Município e sanear danos ambientais provocados em face do lançamento de esgoto no Rio São Francisco; (ii) os prejuízos econômicos

suportados pelo Município que desembolsara recursos investindo em saneamento nos anos anteriores, contratara empresa especialista na operação dos serviços e alugara equipamentos para o início da operação; (iii) e a provocação de danos à ordem administrativa, ao se obstar o pleno exercício da competência constitucional municipal – desta feita se sustentando o pedido em jurisprudências do Superior Tribunal de Justiça (SS 001072. Min. NILSON NAVES. DJ DATA: 20/08/2002; (SS 001307. Min. EDSON VIDIGAL. DJ DATA: 11/05/2004).

Contra esses argumentos, Estado de Pernambuco e COMPESA argüiram (i) a incapacidade de pagamento do Município, em face dos limites de endividamento e para realização de operações de crédito fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o que implicava o descumprimento do Termo Amigável de Rescisão do Contrato de Concessão; (ii) a incapacidade administrativa do Município para assumir os serviços, a ameaçar a saúde pública local; (iii) e os danos provocados ao regime de subsídios cruzados pela saída do Município aos serviços de saneamento no Estado, pois se tratava de um dos poucos sistemas lucrativos. É de se ressaltar que, embora a titularidade não fosse o foco da disputa, Estado e COMPESA evitaram, no curso do litígio, reconhecer o Município como Poder Concedente.

A 6ª Câmara do Tribunal de Pernambuco, inicialmente, concedeu a tutela antecipada requerida pelo Município no Agravo Regimental n. 113917-7/03, afastando os argumentos levantados pela COMPESA, particularmente em razão da eficácia do Termo Amigável de Rescisão, cuja celebração pretérita manifestaria que os temores então eram suscitados pela concessionária eram exagerados. O TJPE enfatizava a fragilidade da alegação de incapacidade para pagamento do Município, cuja autonomia afastava a alegação de presunção de inadimplência – quando ao Estado não cabia apreciar e sancionar a municipalidade em função da situação de suas finanças públicas; e desacolhia o risco de incapacidade administrativa ao aludir à preparação prévia do Município, que instituíra Lei, criara Agência Regulara e Empresa Municipal e contratara empresa para operar os serviços.

A COMPESA levou o tema ao Supremo Tribunal Federal, insistindo que a assunção dos serviços pela municipalidade traria danos para a saúde pública no Estado. O então Presidente do STF, Ministro Nélson Jobim, deferiu o pedido na Suspensão de Tutela Antecipada n. 26-1/2004, sob a justificativa de que Município não dispunha de “infra-estrutura e pessoal qualificado para fornecimento regular dos serviços”, caracterizada assim “a grave lesão a ordem e á saúde pública”; mas o Plenário do STF revogou esta decisão, por 10 x 1, em conformidade com os fundamentos transcritos do Acórdão respectivo:

“A discussão em torno de mera interpretação de cláusulas contratuais, não induz a competência do Supremo Tribunal Federal para apreciar pedido de suspensão de tutela antecipada [Súmula n. 454].”

(...)

“3. Os arts. 1º, § 3º, da Lei n. 8.437/92, e 1º da Lei n. 9.494/97 não se aplicam quando a pessoa jurídica de direito privado, ainda que controlada por Estado-membro, atua não como expressão de poder público, mas como agente econômico privado interessado em preservar o privilégio que vinha explorando.

4. O serviço público não pode ser retido pelo concessionário em benefício da satisfação do interesse privado.

5. Agravo conhecido e provido para anular a decisão que suspendeu os efeitos da tutela antecipada.”

A despeito da posição do STF que revigorava a decisão originária do TJPE, este, em sede de apreciação de Embargos de Declaração, reformou seu posicionamento anterior, sob os seguintes fundamentos, expostos pelo Relator do referido instrumento processual:

“... a imediata transferência dos serviços de água pode causar danos irreparáveis à comunidade local, haja vista a necessidade de preparo para uma devida mobilização. Por outra faceta, antolha-se-me que esta suspensão provisória da execução do julgado não traz absolutamente nenhum prejuízo à coletividade, vez que os serviços de água e esgoto continuam sendo, como há muito, prestado pela Compesa.”

O litígio entre Município e COMPESA se acomodou diante da vitória, nas eleições de 2006, de Governador do partido do então Prefeito do Município de Petrolina, que, inclusive, viria a integrar o secretariado estadual; desta forma, os serviços continuaram sendo prestados pela COMPESA, sem movimentação processual de relevância.

V.ii. Os casos de Souza e Campina Grande.

As circunstâncias que cercaram as disputas envolvendo os Municípios de Souza e Campina Grande diferem do caso de Petrolina, sobretudo, em dois aspectos: (i) primeiro, em ambos os casos da Paraíba os contratos de concessão celebrados entre as municipalidades e a Companhia de Água e Esgoto da Paraíba – CAGEPA estavam extintos, prestando a concessionário estadual os serviços em caráter precário, numa “prorrogação tácita”; (ii) segundo, esses Municípios, ao contrário de Petrolina, possuem redes de ativos que, atendendo a mais de uma municipalidade, foi objeto de discussões nos autos.

O Município de Souza procurou retomar os serviços ao criar o Departamento de Águas, Esgotos e Saneamento Ambiental – DAESA, notificando a CAGEPA a fim de assumir imediatamente a exploração dos serviços, sob o fundamento de inexistência de contrato vigente.

A concessionária impetrou o Mandado de Segurança n. 037.2004.005061-1, invocando, especialmente, a vigência de contrato de concessão – ainda que prorrogado implicitamente -, a prestação dos serviços por mais 30 anos, os prejuízos causados à CAGEPA e aos próprios munícipes. Alegava-se, ainda, que Sousa é abastecida por açude (de São Gonçalo, em Marizópolis) que fica a 18 quilômetros da cidade, além de ser responsável por outras cidades da região. A microrregião de Souza/PB é área de seca. A adutora depende de açude que serve a nove municípios, sendo indivisíveis os serviços. Alegava-se ainda que o DAESA, embora criado, careceria de estrutura administrativa e de corpo técnico suficiente para responder adequadamente ao desafio da reassunção dos serviços em pauta.

A segurança foi concedida pela primeira instância, a julgar imprescindível a rescisão do contrato de concessão, cuja vigência era reconhecida em face da prorrogação implícita. A sentença não refuta o direito de o Município retomar os serviços – sua titularidade – mas sim a forma através da qual o processo foi conduzido. Segundo a Magistrada, o Município deveria rescindir formalmente o contrato de concessão, que existe desde 1969; ao pretender assumir o fornecimento de água e administrar a rede de esgoto, o Município poderia gerar uma situação de prejuízo à empresa estadual, causando danos irreparáveis à empresa e aos serviços públicos essenciais.

O Município requereu ao Tribunal de Justiça da Paraíba a Suspensão da Segurança, invocando a prestação deficiente dos serviços, a ausência de investimentos pela concessionária – fatos corroborados por ofício encaminhado pelo Curador do Meio-Ambiente no Município, instando-o a tomada de providências, sob pena de ajuizamento de Ação Civil Pública - e os óbices a que exerça suas competências administrativas; assim, ao reter os serviços, a CAGEPA causava danos à saúde pública, à ordem administrativa e à finanças do Município de Souza. O pedido não logrou êxito no TJPB, mas, sucessivamente feito no Superior Tribunal de Justiça, foi acolhida pelo presidente Édson Vidigal na SS n. 1.581/PB. O Ministro o deferiu sob os fundamentos abaixo postos:

“Diante de tal contexto, a segurança ora reclamada, ao assegurar a permanência da CAGEPA à frente dos serviços, prejudica gravemente a saúde da população local, já que a empresa gerenciadora está condicionando a implementação dos projetos de investimento e de manutenção,

imprescindíveis ao setor envolvido, à pactuação de novo prazo do contrato de concessão.

Por outro lado, a execução da sentença proferida pelo Juízo de 1º grau também configura lesão à ordem administrativa, na medida em que impede que o Executivo local possa agir para tentar melhorar a situação alarmante e estagnada em que se encontra o serviço de saneamento básico do Município.

Cumpra observar, ainda, que, segundo a requerente, a estrutura do Departamento de Águas, Esgotos e Saneamento Ambiental de Sousa-

DAESA encontra-se totalmente formalizada, concluída e dimensionada para entrar de em funcionamento.

Assim, considerando devidamente demonstrada grave ameaça à ordem administrativa e à saúde pública, defiro o pedido para suspender a sentença proferida pelo Juízo de Direito da 4ª Vara da Comarca de Sousa, nos autos do Mandado de Segurança n.º 037.2004.005061-1, até o trânsito em julgado (Lei n.º 8.437/92, art. 4º, § 9º).”

É de se perceber que, provocado a se pronunciar sobre a indenização eventualmente devida à concessionária, o Ministro Édson Vidigal remeteu tal decisão a ação própria, desagregando, pois, a retomada dos serviços do prévio pagamento de indenização pelo Município. A decisão foi confirmada pela Corte Especial no ano de 2006.

O caso do Município de Campina Grande é ainda mais complexo, integrando a Região Metropolitana do Borborema. A municipalidade ajuizou Ação Ordinária n. 001.2005.018.209-4, com pedido de Retomada de Prestação de Serviço Público Municipal contra a CAGEPA e o Estado da Paraíba, objetivando a reassunção dos serviços de distribuição de água e coleta de esgotos sanitários na cidade. Fundamentava seu pleito na irregularidade da manutenção dos serviços sob os cuidados da CAGEPA, em face da inexistência de contrato de concessão vigente e precedido de licitação que lhe desse respaldo.

A CAGEPA e o Estado da Paraíba apresentaram uma série de óbices a tal pleito, em especial: (i) o litisconsórcio dos Municípios integrantes da Região Metropolitana da Borborema; (ii) a própria existência dessa Região, criada por Lei Complementar que atribui à RM competência para organizar os serviços de saneamento básico, impedindo, pois, a saída do Município de Campina Grande; (iii) a interligação dos ativos do sistema, o que causaria prejuízos à continuidade técnica e operacional dos serviços nas demais municipalidades integrantes da RM; (iv) os subsídios cruzados, que permitiram a expansão dos serviços para área mais carentes, estariam ameaçados pela saída de Campina Grande do sistema; (v) a dispensabilidade de licitação para a contratação dos serviços junto à CAGEPA, com amparo no art. 24, inciso VIII, da Lei Federal n. 8.666/93; (vi) a autorização, por Lei Municipal, para a outorga dos serviços para a CAGEPA até 2014; (vii) a inobservância

do art. 35 da Lei de Concessões para a extinção da outorga; (viii) a realização de investimentos pela CAGEPA não indenizados pelo Município.

A sentença do Juízo de Primeira Instância não enfrentou a maior parte das considerações da concessionária, remetendo às vias ordinárias a apuração da indenização, afastando o litisconsórcio passivo e concluindo pela irregularidade da prestação dos serviços pela CAGEPA. Os principais fundamentos são transcritos abaixo:

“Julga-se procedente o pedido para reconhecer o direito do município de realizar diretamente a prestação de serviço de distribuição de água e coleta de esgoto sanitário em todo território municipal, com a conseqüente retomada da prestação de serviço ora desenvolvida pela CAGEPA, haja vista que compete ao município executar os serviços de interesse local, bem assim, a prestação atual não está amparada na legislação vigente, visto que, não foi concedida após prévia licitação.”

O processo foi remetido em 2007 ao TJPB para análise de recursos de apelação da CAGEPA e do Estado da Paraíba, apelação esta que suspendeu os efeitos da sentença em destaque. De se ressaltar, ainda, que seis Municípios da Região Metropolitana do Borborema ingressaram com Agravo de Instrumento junto ao TJPB contra a decisão de primeira instância que indeferiu seu pedido de se incorporar ao feito; sendo improvido o Agravo – sob o argumento de que estes Municípios não seriam afetados pela decisão, já que continuariam sendo atendidos pela CAGEPA – contra o qual interpuseram os mesmos Recursos Especial e Extraordinário, respectivamente, no STJ e no STF. Alegam estas municipalidades que a decisão impacta a continuidade dos serviços, visto que os ativos da RM são interligados e o regime econômico-financeiro é único ante os subsídios cruzados vigentes.

VI. Conclusão.

Os casos ilustram a manifestação de dilemas do federalismo fiscal em três litígios na região Nordeste, onde as capacidades institucionais e financeiras das municipalidades impõem limites à reordenação regulatória dos serviços de água e esgoto no caminho da municipalização.

O primeiro dilema federalista – a própria titularidade – está presente especialmente no caso de Campina Grande, mas, em todos os casos, a tendência jurisprudencial foi confirmar a competência municipal – mesmo em Petrolina, em que ao fim o TJPE revogou a tutela antecipada em face dos temores de descontinuidade administrativa.

Esta tendência parece não relevar os efeitos negativos da descentralização, principalmente os problemas de ação coletiva e das externalidades negativas e

positivas, variáveis que evidentemente lançam desafios para os modelos regulatórios propugnados pela Lei do Saneamento; embora esta norma represente mais um “metamarco” regulatório do que um marco, suas normas potencializam formas de “prestação regionalizada” e planos de saneamento que compreendam mais de uma municipalidade em conjunto, mas, segundo a literatura federalista, são necessários mecanismos de indução do consorciamento.

O segundo dilema – o marco regulatório (ou ausência dele) da relação entre entes federados - se fez sentir nos três casos, em que a qualidade dos serviços prestados pelas CESBs é fortemente questionada, assim como seus critérios de investimento. Nesse caminho, pode-se afirmar que a sub-regulação aprofunda os problemas da centralização: na inexistência de critérios de orientação de investimentos e padrões de qualidade, os recursos estaduais são explorados desordenadamente, sem previsibilidade e, aparentemente, cercados de desconhecidos critérios de alocação de recursos que conduzem a ineficiências.

No caso de Souza, a escassez de investimentos e a má qualidade dos serviços prestados foram determinantes para o êxito obtido pelo Município no Superior Tribunal de Justiça. Em Petrolina, apenas acordo político contingencial estabilizou um litígio marcado pelo descumprimento de Termo de Rescisão Amigável firmado por Compesa e Município.

O dilema da sub-regulação de atividades centralizadas em CESBs é enfrentado pela Lei do Saneamento através da imposição de criação de normas regulatórias para a delegação dos serviços (art. 11), incluindo autorização para a contratação dos serviços; metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais; prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas; condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo: sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas; sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas; política de subsídios; mecanismos de controle social; hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços. Há de se indagar, contudo, ante o que anuncia a literatura federalista, se os Municípios ou Consórcios de Municípios terão capacidades para regular, fiscalizar e sancionar Companhias Estaduais tradicionalmente não reguladas.

Aqui, os problemas de informação assimétrica operam em desfavor dos Municípios, agravado pela força política de CESBs, no caso de a titularidade ser definida em favor daqueles; acaso os Estados prevaleçam como reguladores – ainda que por delegação, como admite a Lei (art. 15) – desafiador é preservar o contraponto local de controle social e manifestação de preferências heterogêneas, e não o

descontrole e a super-exploração desordenada de recursos comuns, como parece prevalecer no presente estágio.

Enfim, o terceiro dilema - o marco regulatório para a transição de modelos – parece ser a fonte principal dos litígios.

Persistem sinceras dúvidas sobre as capacidades administrativas e financeiras dos Municípios para organizar os serviços, o que se revelou, em especial, na decisão contrária a Petrolina do TJPE. Como a Lei do Saneamento, ao disciplinar o exercício da autoridade, exige a criação de instrumentos de planejamento e regulação, essas dúvidas permanecem sendo um gargalo para a municipalização dos serviços para a maior parte das localidades.

Os sistemas de subsídios cruzados são defuntos teóricos que insistem em assombrar as CESBs. Embora haja vários argumentos econômicos contrários, sua conservação permanece como defesa das CESBs – mas sem sustentação jurisprudencial em todos os casos examinados. Note-se que a Lei do Saneamento abre portas para a introdução de novos modelos que venham a perseguir objetivos sociais – sejam internos a municipalidades, sejam intermunicipais – ao prever subsídios tarifários e não tarifários para usuários e localidades (art.31), podendo ser diretos (usuário) ou indiretos (prestador); tarifários ou fiscais; internos (titular) ou entre localidades (prestação regionalizada). No caso de objetivos intermunicipais, novamente o desafio da ação coletiva está posto.

A pressão dos municípios superavitários para retomar os serviços pode precipitar esta revisão, que impõe a busca de novas fontes de financiamento de subsídios, mas, por outro lado, reduz ineficiências, torna transparentes os custos e melhor focaliza o investimento.

As externalidades, por último, são objeto fundamental para a eficiência da alocação de competências, mas curiosamente passaram ao largo das considerações jurisprudenciais nos casos da Paraíba, mesmo sendo argüidas pela CAGEPA. A Lei do Saneamento prevê a integração das políticas de saneamento, de meio-ambiente e de gestão de recursos hídricos e a possibilidade de prestação regionalizada que dê cabo das externalidades de redes; é imprescindível, contudo, que se discutam mecanismos de indução de cooperação federativa, sob pena de a municipalização trazer prejuízos para a continuidade e expansão dos serviços, bem como para a modicidade das tarifas cobradas pelas prestadoras.

De todo modo, o histórico do setor de saneamento no país combinado com as características do federalismo brasileiro, em especial a repartição de competências da Constituição Federal de 1988, assegura que não se pode imaginar que o país possa adotar este ou aquele modelo integralmente. Mas recentes marcos legais como as

Leis das PPPs e dos Consórcios Públicos abriram oportunidades para inovações relevantes; Nesse ponto, a Lei do Saneamento Básico é meritória, desde já, por obrigar os entes federativos a fazerem escolhas, construindo planos e marcos regulatórios. Sem dúvida, um primeiro passo que contribui para a superação da “sub-regulação” apontada por Turolla (2002) por uma efetiva regulação, cujos desafios podem ser melhor compreendidos com a análise dilemas do federalismo fiscal. Essa foi a contribuição que pretendemos oferecer.

VII. Referências Bibliográficas.

BARROSO, Luis Roberto. *Saneamento Básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios*. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE). Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público n. 11, 2007. Disponível na Internet: <www.direitodoestado.com.br>. Acesso em 08/06/2008.

BUCHANAN, James M. e TULLOCK, Gordon. (1962). *The Calculus of Consent: Logical foundations of constitutional democracy*. Indianapolis, Liberty Fund.

CORRALES, Maria Elena. *La regulación en períodos de transición: el caso d los servicios de água potable y saneamiento em américa latina*. In: *¿ Que hay de nuevo em las regulaciones?: Telecomunicaciones, eletricidad y água potable em América Latina*. Argentina: EUDEBA/CLAD, 1998.

FERREIRA, Fernanda Meirelles. *Regulação por contrato no setor de saneamento: o caso de Ribeirão Preto*. Dissertação de mestrado apresentada no curso de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2005.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro and MONTEIRO, Mario Augusto Parente. *Analysis of concession agreements for provision of water and sewage services in Brazil*. *Eng. Sanit. Ambient.*, Oct./Dec. 2006, vol.11, no.4, p.353-361.

GORDON, Roger H.. *An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism*. Quarterly Journal of Economics, Vol. 98, N, 4, p. 567-586, 1983.

INMAN, Robert P. e RUBENFIELD, Daniel L.. *The Political Economy of Federalism*. In Dennis C. Mueller, ed. *Perspectives on Public Choice*. Cambridge University Press, 1996.

MARINHO, Maria do Socorro Japiassú. *Regulação dos serviços de saneamento no Brasil (água e esgoto)*. Tese de doutorado apresentado no curso de desenvolvimento econômico da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006.

MIGUÉ, J.L. *Public Choice in a Federal System*. *Public Choice*, 90, p. 235-254, 1997.

NAUGGES, Celiné e BERG, Caroline van den. *How “natural” are natural monopolies in the water supply and sewerage sector? Case studies from developing and transition economies*. World Bank Research Policy Paper n. 4137, 2007.

SEPÄLLÄ, Osmo T., HUKKA, Jarmo J. e KATKO, Tapio. S.. *Public-Private Partnerships in Water and sewerage services: privatization for profit or improvement of service and performance?*. Public Works Management & Policy, 6:1, 2001.

SEROA DA MOTTA, Ronaldo. *As opções de marco regulatório do saneamento no Brasil*. In: SALGADO, Lúcia Helena e SEROA DA MOTTA, Ronaldo. *Regulação e Concorrência no Brasil: Governança, Incentivos e Eficiência*. Brasília, IPEA, 2007.

_____. *Questões regulatórias do setor de saneamento no Brasil*. IPEA, Notas Técnicas 5, 2004.

SEROA DA MOTTA, Ronaldo e MOREIRA, Ájax R.B.. *Eficiência e Regulação no setor de saneamento no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

STIGLITZ, Joseph E.. *Economics of the Public Sector*. Third Edition. New York: WW. Norton & Company, 2000.

TUROLLA, Frederico Araújo. *Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas*. Brasília: IPEA, Textos para discussão n. 922, 2002.

TUROLLA, Frederico Araújo, ANKER, Tomas e FARIA, Ricardo Ferreira, *Infrastructure services in Brazil: the role of public-private partnerships (PPP) in the water & sewerage sector*. 2004. Disponível em SSRN: <http://ssrn.com/abstract=616241>

WORLD BANK. *How to revitalize infrastructure in Brazil: public policies for better private participation*. Washington D.C.: World Bank, 2007.

OATES, W.E. *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.

OFWAT - Water Services Regulation Authority. *Outcomes of Ofwat’s internal review of market competition in water sector*. OFWAT, 2007.

_____. *Report on competition inquiries and complaints: 1 abril 2006 to 31 march 2007*. OFWAT, 2007.

PARLATORE, Antônio Carlos. *Privatização do setor de saneamento no Brasil*. In: *A Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

PINHEIRO, A.C. e SADDI, J. *Direito, Economia e Mercados*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005

PRUD'HOMME, Rémy. *The Dangers of Decentralization*. World Bank Research Observer, 10 (2), p. 201-220, 1995.

RODDEN, Jonathan. *Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government*. International Organization, 57, p. 695-729, 2003.

TIEBOUT, Charles M.. *A Pure Theory of Local Expenditures*. The Journal of Political Economy, 65 (5), 1956.