

## 4. A EXPERIÊNCIA FRANCESA

O sistema de regulação e gerenciamento de recursos hídricos da França pode ser descrito como bastante descentralizado. Essa observação deve ser avaliada, no entanto, na perspectiva da estrutura político-administrativa da França, que se caracteriza por ser um país unitário e, como tal, tem uma estrutura de administração pública altamente centralizada.

Para fins administrativos, a França está dividida em 99 departamentos, sendo cada um dirigido por um prefect, nomeado pelo governo central. O prefect, (que é, na realidade, uma espécie de governador nomeado) representa, em nível regional, o governo central, e tem forte influência sobre a administração das municipalidades ou comunas, dirigidas por um prefeito (propriamente dito) eleito.

### 4.1. Estrutura do setor

Em nível local, existem na França 36 mil municipalidades ou comunas que administram ou supervisionam 14 mil serviços de distribuição de água. As autoridades locais podem administrar os serviços diretamente, de forma isolada, ou em consórcio com outras municipalidades (Syndicats Intercommunaux pour la gestion du Service des eaux).

A característica básica do sistema francês, além de sua descentralização, é a sua grande flexibilidade. As municipalidades podem administrar o serviço diretamente, seja sob a forma de administração direta, seja sob a forma de serviços autônomos, com orçamentos separados.

Alternativamente, podem ser feitos contratos de administração ou de gestão, franquias, concessões e diversas combinações de mode-

los gerenciais, com maior ou menor participação do setor privado.

O contrato de administração ou de franquia (*Contrats d' Affermage*), é o que vem se tornando mais generalizado. Neste tipo de contrato a municipalidade mantém a propriedade dos ativos, mas transfere a sua administração para empresas privadas.

Esse sistema atendia apenas 17,2% da população da França em 1938, mas aumentou a sua participação para 43,8% em 1968, 57,4% em 1978 e 69,4% em 1986. O mercado de contratos de administração estimulou a criação e o desenvolvimento de empresas especializadas na gestão de serviços de água. Existem atualmente cerca de 65 empresas desse tipo na França.

Embora haja o propósito de estimular a competição entre as empresas especializadas, progressivamente se estruturou um conjunto de cinco grandes grupos privados que exploram o setor e se responsabilizam por sistemas que atendem 38 milhões de pessoas, cerca de 80% da população francesa. Esses cinco grandes grupos são os seguintes:

- CGE (*Compagnie Generale des Eaux*) - 19,9 milhões de habitantes
- LED (*Lyonnaise des Eaux*) - 9,1 milhões
- SAUR (*Société d'Amenagement Urbain et Rurale*) - 4,8 milhões
- SOGE - 2,7 milhões
- SDEI - 1,7 milhão

Conforme se pode observar, as duas primeiras companhias dominam 76% do mercado.

O total da força de trabalho empregada no sistema de companhi-

as privadas de abastecimento de água era de 21 mil trabalhadores em 1986. Não se sabe exatamente o número de trabalhadores empregados por municipalidades que administram seus próprios sistemas de saneamento, mas estima-se que, em seu total, a indústria de abastecimento de água emprega 34 mil pessoas na França.

Os investimentos totais na construção de sistemas de abastecimento de água somavam, em 1987, 4,5 bilhões de francos, quantia inferior à da década anterior, em decorrência do país se encontrar quase totalmente equipado com esses serviços.

A população da França vem crescendo lentamente, tendo aumentado, entre 1975 e 1986, de 52,08 milhões para 55,03 milhões, o que representa um incremento anual médio de 0,42%. Entre 1986 e 1991 a população cresceu para 57 milhões, o que dá, nesse período, uma taxa ligeiramente mais elevada, de 0,61% ao ano.

A população francesa, inclusive das zonas rurais, está quase totalmente servida de abastecimento de água (99%). Somente alguns pequenos povoados isolados ainda têm deficiências de abastecimento. Cerca de 66% da água distribuída pelos serviços é de origem subterrânea. Os 37% restantes provêm de fontes superficiais (rios, lagos e reservatórios).

Pelo uso da água as Agências de Bacias cobram uma taxa, obedecendo a decisões dos Comitês de Bacias, que estão encarregados da proteção dos recursos naturais.

Entre 1975 e 1985 o consumo médio anual per capita do país cresceu de 63 para 77 metros cúbicos, a uma taxa pouco superior a 2% (2,027%). Não se conhece com precisão o padrão de distribuição de consumo do sistema. Estima-se, no entanto, que em 1985 o consumo doméstico representava 69%, o consumo industrial e institucional 16% e o consumo municipal 15%. As taxas de consumo industrial têm dimi-

nuído, em parte pelas dificuldades econômicas que o país enfrentou e, em parte, pelo fato de que as indústrias têm conseguido, com sucesso, economias no uso da água em suas atividades produtivas.

### **4.2. Sistema de regulação**

As normas gerais de gerenciamento de recursos hídricos e de controle ambiental são estabelecidas em nível central, pelo Ministério do Meio Ambiente, enquanto as condições de saneamento básico, particularmente com relação a padrões de potabilidade da água, são definidas pelo Ministério da Saúde Pública.

A implementação dessas normas, compreendendo a partilha de recursos hídricos pelos seus usos múltiplos, e o controle e fiscalização da aplicação dos regulamentos aprovados, constitui uma responsabilidade que, em nível regional, está dividida entre seis Agências de Bacias Hidrográficas, de um lado, e os prefects dos departamentos, de outro. Compete a estes últimos a concessão de licenças para a utilização de água.

A administração efetiva dos sistemas de saneamento está a cargo dos governos locais (municípios ou comunas).

As Agências de Bacias foram criadas por lei, em 1964, sendo uma para cada zona hidrogeográfica natural:

- Seine - Normandie
- Artois - Picardie
- Rhin - Meuse
- Rhône - Méditerranée - Corse
- Adour - Garonne
- Loire - Bretagne

A função principal das Agências de Bacias é incentivar a administração racional dos recursos e lutar contra a poluição, tendo como instrumento principal, além de sua função normativa na definição de perímetros de proteção de recursos, o financiamento de obras relacionadas a barragens, adução de águas, estações de despoluição de águas usadas e assim por diante.

A Lei nº 64-1245, de 16 de dezembro de 1964, que trata do regime, distribuição e controle de poluição de águas, diz que cada Comitê de Bacia será composto, em proporções iguais, por três categorias de participantes: a) representantes das diversas categorias de usuários e pessoas qualificadas; b) representantes das autoridades locais; c) representantes da Administração (Departamento do Governo Central).

O Comitê deve ser ouvido sobre todas as intervenções, obras e investimentos de interesse comum em sua área de competência, assim como sobre os conflitos que podem surgir entre as autoridades locais e os diversos grupos afetados por suas ações.

A Agência de Bacia é uma instituição pública, financeiramente autônoma, que tem a seu cargo o incentivo a iniciativas de interesse comum em sua área de atuação.

A Agência é administrada por uma Junta Diretiva, constituída, em partes iguais, por representantes das autoridades departamentais envolvidas com recursos hídricos, das autoridades locais e das diferentes categorias de usuários.

A Agência elabora estudos, faz pesquisas e realiza investimentos na bacia, cuidando ainda de sua manutenção. A Agência pode ainda conceder subsídios e empréstimos a entidades públicas e empresas privadas para a realização de investimentos de interesse comum.

Para custeio dos seus gastos, as Agências podem cobrar taxas e

contribuições, dentro dos limites fixados pelo prefect do Departamento.

Os prefects e os serviços departamentais têm as seguintes atribuições:

- autorizar a coleta e distribuição de águas no meio natural;
- controle sanitário das águas distribuídas ou despejadas;
- normatização dos procedimentos e das características dos produtos usados no tratamento da água;
- aprovação da legalidade e conformidade dos contratos.

No exercício de suas atribuições, tanto as agências quanto os prefectos contam com o apoio técnico dos demais ministérios do governo central, particularmente dos ministérios de Infra-Estrutura, Agricultura, Indústria e Interior.

### **4.3. Políticas de saneamento básico**

A política de saneamento da França, definida pelos seus órgãos de regulação, tem os seguintes objetivos básicos:

- ofertar água de boa qualidade atendendo a normas sanitárias bem severas;
- assegurar a disponibilidade permanente da água para os consumidores, o que exige um trabalho constante de manutenção, além da utilização de técnicas de monitoramento aperfeiçoadas (controle eletrônico de instalações, detecção ultrasônica de vazamentos).

mentos, sistemas de cartografia informatizados, etc). Além disso, para prevenir problemas acidentais de poluição, ou para assegurar o suprimento em caso de secas, tem-se ampliado a interconexão nas diferentes redes de abastecimento;

- coleta e despoluição das águas usadas, com o objetivo de proteger e revitalizar os rios e oceanos onde as águas são jogadas. Existem atualmente na França cerca de quatro mil estações de despoluição de águas usadas;
- gestão descentralizada dos serviços, sob a responsabilidade dos governos locais, com supervisão e coordenação, em nível regional, por intermédio das Agências de Águas e dos prefects e serviços departamentais.

O governo francês tem estabelecido objetivos ambiciosos para o tratamento sistemático das águas, promovendo estudos e pesquisas destinadas a melhorar o seu conhecimento do fenômeno da poluição; criar e implementar técnicas novas de despoluição; modernizar as redes de coleta e desenvolver técnicas biológicas para eliminação de nitratos e fosfatos, com o objetivo de lutar contra a eutrofização.

Por isso, uma parcela da tarifa de água é destinada a financiar os trabalhos de despoluição. No caso da França, estima-se que o custo do metro cúbico da água varia, de acordo com a região, entre seis e quinze francos. Um terço desse valor se destina ao financiamento da despoluição. Observe-se que, no caso da Alemanha, a tarifa é, em média, de 12 a 24 francos, e que dois terços dessa quantia são destinados ao trabalho de despoluição.

#### 4.4. A política em relação à qualidade da água

Com o objetivo de proteger a qualidade da água e evitar a poluição, são realizados estudos sobre a qualidade das águas subterrâneas, além de simulações relacionadas à poluição dos rios. São mantidas estações de monitoramento e de alerta, equipadas com sistemas automáticos que permitem detectar com rapidez eventuais problemas de poluição.

Além disso, são mantidas equipes de intervenção de urgência, constituídas por especialistas e técnicos que têm condições de intervir a qualquer momento, durante todo o ano, nos casos de poluições acidentais, para identificar a sua origem, avaliar os riscos e propor soluções.

Para garantir a qualidade da água as normas europeias têm evoluído no sentido de manter níveis de tolerância muito baixos, compreendendo o controle de 64 parâmetros, que envolvem:

- Parâmetros orgânicos;
- Parâmetros relacionados a substâncias indesejáveis encontradas em grandes quantidades;
- Parâmetros microbiológicos;
- Parâmetros de contato (sabor e odor).

Os principais campos de pesquisas compreendem:

- detecção de traços poluentes que eventualmente possam ter, em longo prazo, efeitos negativos sobre a saúde do consumidor (como no caso de substâncias cancerígenas);
- eliminação dos nitratos, cuja concentração triplicou em 15 anos, em algumas regiões;



- eliminação dos pesticidas (herbicidas, inseticidas e fungicidas) e aperfeiçoamento do processo de tratamento, particularmente com o objetivo de melhorar o sabor e diminuir os subprodutos da cloração, através do emprego do ozônio e do carvão ativo.

O controle da qualidade da água é feito periodicamente pela Direção Departamental do Ministério de Ação Sanitária e Social (DDASS), sob a supervisão do prefect do Departamento e também pelo auto-controle dos distribuidores, utilizando técnicas sofisticadas que permitem detectar traços de poluição em concentrações infinitamente pequenas (na ordem de um miligrama em mil toneladas).

A água é controlada em suas diversas etapas de processamento, ou seja, durante o tratamento, depois do tratamento, na saída da usina e na rede de distribuição. Métodos automáticos permitem fazer o controle em tempo real, facilitando a tomada rápida de decisões.

Um outro objetivo da política é manter os usuários informados sobre a qualidade da água. Os resultados das análises feitas são afixados na prefeitura local.

Além disso, o usuário tem acesso a diferentes sistemas de informações, tanto por computador quanto por telefone, o que lhe permite saber os resultados das análises de qualidade de água.

### **4.5. Formas de administração**

Como mencionado anteriormente, as municipalidades têm a alternativa de administrar diretamente os seus serviços de abastecimento ou de delegar essa administração a empresas privadas.

A administração direta distingue-se entre:

- administração simples, sem autonomia financeira, em que os gastos e recursos do serviço de água constituem um anexo do orçamento municipal;
- administração autônoma, com orçamento separado.

Na administração delegada ou descentralizada são utilizados basicamente quatro tipos de contratos:

- gerenciamento (gérance);
- administração incentivada (régie intéressée) ;
- gestão, arrendamento ou franquia (affermage);
- concessão (concession).

### **4.5.1. Contrato de gerenciamento**

O contrato de gerenciamento é o mais simples, dado que a empresa privada apenas gerencia o serviço municipal, sendo remunerada por uma taxa fixa, calculada com base no volume de trabalho exigido. Todos os investimentos continuam sob a responsabilidade do setor público.

### **4.5.2. Contrato de administração incentivada**

Diferencia-se do anterior porque são previstos incentivos para melhoria do desempenho e produtividade da empresa contratada.

### **4.5.3. Contratos de affermage**

É o tipo mais comum de contrato. O governo mantém os ativos

do sistema como propriedade pública e cede essas facilidades à empresa privada, que realiza a exploração do serviço, responsabilizando-se ainda pelos investimentos de manutenção e renovação de instalações. A remuneração da empresa privada corresponde à parcela do preço da água relativa aos custos de exploração. A outra parcela do custo da água, que se destina a cobrir as apropriações para a recuperação do investimento, é atribuída ao governo.

A empresa privada faz a exploração por sua conta e risco (vale dizer, absorve o risco comercial), recebendo a remuneração de acordo com as fórmulas e condições estabelecidas de maneira precisa em seu contrato. Dessa maneira, o usuário está protegido contra qualquer aumento unilateral do preço da água. O distribuidor precisa garantir o funcionamento permanente e eficiente do serviço, informar à comunidade como ele está evoluindo e, particularmente, as melhoras ou expansões que estejam previstas.

Aquelas instalações que forem financiadas pelo governo local continuam sendo de sua propriedade, de acordo com o contrato de *affermage*, e deverão ser devolvidas ao governo, em condições de operação e manutenção previamente estabelecidas no contrato. Alternativamente, a empresa privada pode ser responsável pelos investimentos de expansão dos serviços e os ativos correspondentes reverterem para o município, ao final do contrato.

#### **4.5.4. Contratos de concessão**

No contrato de concessão a empresa privada financia e executa as obras necessárias ao serviço; em seguida, passa a explorá-lo e a ser remunerada pela venda da água, de acordo com preços definidos no contrato.

#### 4.5.5. Modelos intermediários

Entre os dois extremos de administração delegada e de concessão, existem diversas formas intermediárias que permitem às municipalidades elaborar contratos sob medida, de acordo com suas necessidades e interesses. Esses contratos podem prever a administração compartilhada dos serviços e a terceirização de atividades, como gestão e controle dos usuários, auditoria, formação de pessoal, assistência técnica e outros tipos de prestação de serviços.

A escolha dos modos de gestão é da competência das autoridades locais, mas o controle da legalidade dos contratos é de responsabilidade da autoridade departamental, através do Tribunal de Contas do Departamento. Além disso, as comunidades podem solicitar a ajuda de organismos como os Conselhos Regionais de Contas e as Direções Departamentais de diversos ministérios, como os da Concorrência e do Consumo, da Agricultura e do Interior.

Estima-se que 60% das comunas, representando cerca de 42 milhões de habitantes e 70% do volume de água distribuída, escolheram a delegação da gestão dos serviços às empresas privadas (no modelo de *afermage*). Essa delegação tem propiciado a melhoria de eficiência e o desenvolvimento tecnológico, resultando num elevado padrão de desempenho no campo da administração de serviços de saneamento básico.

O sistema francês de gerenciamento de serviços de água tem obtido destaque internacional. As empresas francesas especializadas nesse campo atuam, hoje, em praticamente todo o mundo, seja diretamente, seja através de empresas afiliadas ou associadas. Conforme afirma uma publicação do governo francês, *le savoir-faire français dans le*

domaine de l'eau est mondialement reconnu.<sup>10</sup>

### **4.5.6. Condições de um contrato de concessão**

Em um contrato típico de concessão são estabelecidas, entre outras, as seguintes cláusulas:

- discriminação das instalações que são transferidas pela municipalidade para a empresa concessionária;
- obrigação da concessionária de devolver as instalações inventariadas, sem qualquer ônus adicional, à municipalidade, ao final do contrato;
- responsabilidade da concessionária pela manutenção adequada das instalações recebidas, com a ressalva de que ela não tem nenhuma responsabilidade em relação aos riscos decorrentes do projeto e da construção das estruturas transferidas;
- definição da apólice de seguro que cobre as responsabilidades incluídas no contrato, tanto em termos de seguros contra danos à propriedade (incêndios, explosões, greves, etc.), como quanto aos seguros que dizem respeito à responsabilidade civil em geral, cobrindo os danos contra terceiros decorrentes de qualquer ato de negligência, erro ou omissão dos empregados da concessionária;

---

<sup>10</sup> Ver SPDE, Gestion de L'eau: Le modele français.

- compromissos relacionados à realização de novos investimentos;
- obrigação de assegurar a continuidade dos serviços, manter e melhorar a qualidade da água, de acordo com parâmetros previamente estabelecidos, e fazer a manutenção e renovação das instalações;
- definição do preço da água a ser produzida e critérios para sua revisão, dentro de cinco anos;
- liberdade para que a empresa ou seus concessionários possam adotar as soluções técnicas e industriais que lhes pareçam mais convenientes.

Existe razoável flexibilidade na formulação de contratos de concessão, que podem prever diversas opções, como:

- a) a empresa privada se compromete a fazer aportes de capital para financiar a expansão do serviço;
- b) os custos de expansão ficam a cargo do governo local;
- c) o governo local e a empresa ou grupo de empresas privadas formam uma sociedade de economia mista, ou seja, uma empresa estruturada como companhia privada, tendo, porém, mais de 50% do seu capital em mãos do governo.

No caso da SAGEP, que obteve a concessão da cidade de Paris,

foi constituída uma empresa de capital misto onde a cidade tem 70% do capital, a empresa Generale Des Eaux tem 14%, a Lyonnaise Dumez tem 14% e outros acionistas têm 2%.<sup>11</sup>

### **4.5.7. Acompanhamento e fiscalização dos contratos**

São definidos parâmetros de eficiência e desempenho para o acompanhamento da prestação de serviços. No caso da SAGEP, por exemplo, entre os anos de 1986 e 1992, o número de empregados da empresa diminuiu de 1450 para 500.

A fórmula de revisão da tarifa corresponde à uma combinação de diversos itens, dentre os quais os mais importantes relacionam-se aos custos de eletricidade, pessoal, obras e serviços.

No caso do contrato entre a cidade de Paris e a empresa SAGEP, a renegociação feita em 1991 resultou no incremento da tarifa em 4%.

### **4.5.8. Prazos dos contratos de concessão**

Os prazos dos contratos variam de 20 a 30 anos.

### **4.5.9. Financiamento dos investimentos**

Além de melhorar a eficiência operacional, a parceria com o setor privado tem propiciado o financiamento dos investimentos necessários.

As Agências de Bacias estimam que o custo de um sistema de

---

<sup>11</sup> Ver Mairie de Paris, Contrat de concession, du 30 janvier 1987, entre la Ville de Paris e la Societe des Eaux de Paris.

distribuição para 10 mil habitantes está na ordem de 60 milhões de francos, enquanto o custo de uma estação de despoluição para a mesma população é de cerca de 10 milhões de francos.

As empresas privadas distribuidoras de água têm destinado cerca de 10% a 20% de suas receitas para investimentos de expansão e renovação de instalações. Os prazos dos contratos são, mais frequentemente, de 12 a 30 anos.

### **4.6. Política de tarifas**

Na definição das tarifas são levados em conta três tipos de custos:

1) os custos da água propriamente dita, ou custos industriais, que compreendem:

- as despesas de exploração (funcionamento, administração e manutenção);
- a amortização das instalações;
- cargas financeiras relacionadas com novos investimentos ou renovação de instalações existentes.

O usuário paga o custo da água de duas formas: primeiro, pela tarifa proporcional ao seu consumo de água; segundo, por uma taxa fixa de serviço, correspondente ao custo de manutenção da sua ligação e do seu hidrômetro.

2) o custo da coleta da água e da despoluição das águas usadas; nesse caso, o consumidor paga uma taxa de saneamento (redevance d'assainissement).



3) o custo dos investimentos gerais necessários ao suprimento de água potável e à despoluição de águas usadas. Neste caso, o consumidor paga o custo sob a forma de contribuições e taxas, que estão referenciadas aos planos inter-regional ou nacional. No plano inter-regional as taxas são pagas às Agências de Bacias e destinadas ao financiamento da luta contra a poluição e ao desenvolvimento de novos recursos de água. Em nível nacional, há uma taxa destinada ao Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Adução de Água (FNDAE), que tem por objetivo financiar os investimentos para comunas rurais menos favorecidas.

4) o consumidor finalmente paga, como em relação a qualquer outro bem ou serviço, o imposto sobre o valor agregado (TVA).

Em média, estima-se que o preço de uma fatura para água e saneamento é desdobrado da seguinte forma:

- 60% corresponde às despesas de exploração;
- 30% aos investimentos;
- 10% a taxas diversas.

As tarifas são determinadas pelas comunidades locais. Quando o serviço é de responsabilidade de um sindicato intermunicipal (no caso de diversas comunidades se reunirem em um consórcio intermunicipal), é o Conselho Municipal ou do sindicato que determina o preço da água.

A definição da tarifa compreende a um preço de base, fixado na data de início do contrato, e uma fórmula de ajustamento ou revisão do preço, dentro de certo prazo, em função de determinadas condições

econômicas previstas e previamente aceitas pelo Conselho Municipal ou Sindical, como: aumentos salariais, aumentos de custos de produtos, aumentos de custos de energia, etc. Podem ser antecipados também benefícios decorrentes de economias de escala ou ganhos de produtividade, que são redistribuídos para os usuários.

São previamente definidas, ainda, as condições excepcionais que possam justificar uma alteração do contrato inicial, como no caso de grandes mudanças nas condições de produção e consumo, realização de investimentos importantes, necessidades de melhoria ou reabilitação de instalações antigas, ou investimentos que devam ser assumidos pelo distribuidor, no lugar de outros parceiros previstos no contrato inicial.

Estima-se, que, em média, a tarifa da água possa ser dividida da seguinte forma:

- 55% corresponde ao consumo efetivo do usuário, inclusive à manutenção da ligação e do hidrômetro;
- 31% corresponde à taxa pela coleta original e despoluição de águas usadas;
- 7% vai para a Agência de Bacias, sendo que 6% destina-se ao combate à poluição e 1% a outros usos;
- 1% vai para o Fundo Nacional de Adução de água; e
- 6% é o Imposto sobre o Valor Agregado.

As tarifas variam de uma localidade para outra, em função de

diferentes condições de custo relacionadas à origem, natureza e qualidade dos recursos, distância entre a captação, reservação e distribuição, relevo do terreno, distribuição geográfica da população, extensão das redes de distribuição, capacidade de tratamento das instalações de despoluição, investimentos de infra-estrutura e assim por diante.

Para corrigir as disparidades inter-regionais nos custos das tarifas, um sistema de transferências e subsídios é utilizado da seguinte forma:

- em nível nacional, pelo Fundo Nacional para o Desenvolvimento das Aduções de Água;
- em nível inter-regional, pelas Agências de Bacias;
- em nível regional, através dos programas de despoluição; e
- em nível departamental, sob a forma de subvenções específicas para as pequenas comunidades.

Em 1º de janeiro de 1987, o preço médio do metro cúbico de água era de 8,81 francos, sendo que 4,84 correspondiam ao custo da água (inclusive imposto sobre o valor agregado) e o restante às taxas adicionais. Para uma família média de quatro pessoas, o gasto anual com abastecimento de água era da ordem de 1.500 francos, ou seja, menos de 0,6% da renda familiar.

Entre 1975 e 1985, o preço médio do metro cúbico de água (inclusive taxas de esgoto e complementares) aumentou de 1.439 francos para 4.407 francos, o que representa um incremento médio anual de 11,8%. Se levarmos em conta que, nesse período, a França teve uma inflação média de 8,5% ao ano (10,2% ao ano entre 1970 e 1980 e 5,7% entre 1980 e 1991, de acordo com dados do Banco Mundial), o incremento real médio da tarifa foi de 3,04% ao ano.

## **4.7. Conclusões**

### **4.7.1. Estatização e privatização**

A França tem uma longa tradição de intervencionismo estatal na atividade econômica, que atingiu o seu limite em 1982, com a última onda de estatizações promovida pelo governo socialista de Mitterand.

A reação provocada por essas estatizações, as exigências de integração ao Mercado Comum Europeu e a derrota eleitoral dos socialistas fez com que, em 1986, o Gabinete Chirac, ainda sob a presidência de Mitterand, iniciasse um programa de privatização, voltado principalmente para empresas do setor produtivo e financeiro, onde menos se justificava a intervenção estatal (como a ST. Gobain, o Paribas e o Credit Commercial de France).

Procurou-se limitar o conteúdo político da privatização, dando-lhe um sentido eminentemente econômico: o de reduzir o déficit público.<sup>12</sup>

No setor de infra-estrutura prosseguiu a forte a intervenção estatal. Na área de energia, predominam a Electricité de France (EDF - energia elétrica), criada em 1946, a Charbonnage de France (CDF - carvão) e a Gaz de France (GDF), monopólio da importação, exportação e distribuição de gás, que resultou da nacionalização de duas centenas de empresas privadas, em 1946.

Os transportes ferroviários são explorados pela estatal Société National des Chemins de Fer (SNCF). Outro monopólio estatal (Telecom de France) domina o setor de comunicações.

---

12 Olinda Ribeiro de Guimarães, A Reforma do Estado e a Desestatização, IPEA/ENAP/IBAM, outubro de 1994.

Prevê-se, todavia, que o modelo francês deverá evoluir no sentido da privatização de alguns desses serviços públicos em função das pressões da Comissão Européia para uma maior abertura do mercado francês à concorrência dos demais países da Comunidade.<sup>13</sup>

No sistema francês de administração pública e na revisão do papel do governo na órbita econômica e dos serviços públicos, o grande objetivo da reforma do Estado é a melhoria da eficiência da gestão, muito mais do que a busca de um modelo concorrencial que pudesse substituir a ação coordenadora do governo.

A presença do Estado na prestação de serviços públicos e na concessão de incentivos ao setor privado continua a ser importante, porém condicionada à busca de níveis mais elevados de produtividade e eficiência, de maneira que a competitividade do setor privado não venha a ser prejudicada pelos altos custos dos insumos fornecidos por órgãos governamentais.

Uma das características do modelo francês de administração pública tem sido o uso dos contratos de gestão (*contrat plan* ou *contrat d'objectif*), com base nas propostas de Simon Nora, que, em 1966/1967, presidiu uma comissão de alto nível encarregada de avaliar o desempenho das empresas estatais francesas.

Um dos primeiros contratos de gestão em todo o mundo foi o assinado com a SNCF, em 1970, pelo prazo de cinco anos. Esse contrato foi renegociado posteriormente e a experiência foi estendida a outras companhias, como a Air France, a Companhia Nacional de Carvão, a Companhia de Transportes Marítimos, a EDF e GDF. Em 1983 foram

---

13 Coopers & Lybrand, Contratos de serviços, concessão de serviços e privatização, relatório apresentado à Fundação Economia de Campinas, novembro de 1993.

também assinados contratos de gestão com as 13 estatais do setor produtivo (que correspondiam em parte a empresas nacionalizadas pelo governo Mitterand).

A partir do relatório Nora, de 1978, a ênfase dos programas de reforma administrativa na França (muito mais do que reforma do Estado) tem estado na modificação do comportamento dos agentes estatais, substituindo a postura burocrática por uma estratégia empresarial, através dos instrumentos da autonomia de gestão, da administração por objetivos ou resultados e da progressiva contratualização dos relações entre os governos e esses agentes estatais.

Na administração descentralizada tem-se usado o contrato de gestão, em função do qual são definidos os compromissos e responsabilidades dos gestores públicos, esclarecidos os objetivos empresariais e aqueles de políticas sociais (com uma adequada separação de suas respectivas fontes de financiamento) e especificados os indicadores e parâmetros para avaliação de desempenho.

Na administração direta, tem-se adotado, desde o final da década passada, os Projetos de Serviços e os Centros de Responsabilidade, com o objetivo de viabilizar a descentralização operacional e a administração por resultados.

O Projeto de Serviço define os compromissos de mudança organizacional; o Centro de Responsabilidade, com orçamento autônomo e globalizado, funciona como o mecanismo que assegura a autonomia e descentralização de gestão. Todos os controles prévios são abolidos e apenas a gestão de recursos humanos permanece centralizada.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Cf. Carlos Eduardo de Souza e Silva, in *A função regulatória do Estado em países selecionados*, op. cit.

### 4.7.2. Experiências no setor de saneamento básico

No campo do saneamento básico há uma forte participação privada, com predominância do contrato de *afermage*, mas, nessa área, a característica básica do sistema francês, além de sua descentralização, é a sua grande flexibilidade.

As municipalidades podem administrar o serviço diretamente, sob a forma de administração direta ou de serviços autônomos, com orçamentos separados.

Alternativamente, podem ser feitos contratos de administração ou de gestão, de franquias, concessões e diversas combinações de modelos gerenciais com maior ou menor participação no setor privado.

O sistema francês tem se caracterizado como uma “escada”,<sup>15</sup> onde o parceiro privado pode começar em qualquer degrau, movendo-se para cima ou para baixo, conforme lhe seja mais conveniente (por exemplo, do contrato de administração para a concessão, ou da distribuição para a produção de água).

Ao contrário da Inglaterra e dos Estados Unidos, a França não utiliza um sistema de agências reguladoras especializadas e independentes. As normas de regulação são definidas pela estrutura ministerial do governo, particularmente pelo Ministério do Ambiente, da Infra-Estrutura e da Saúde Pública, além do Ministério de Economia e Finanças, que define as regras para fixação de tarifas. Essas normas são implementadas em nível departamental e municipal pelos *prefects* dos De-

---

<sup>15</sup> World Bank, Water and Sanitation Utilities Partnership, Report 2, Potential Private-sector participation in Lima's Water Services, Report of a Workshop. Ver também Building the Capacities of Water and Sanitation Utilities, Report on the Brussels Workshop, 11-12, May, 1992.

partamentos e pelas autoridades dos municípios. Admite-se que a regulação e a fiscalização não devem constituir atividades exclusivas da burocracia governamental, mas algo que deve envolver os consumidores, a imprensa e a sociedade organizada.

O planejamento dos investimentos é preparado pelas Autoridades de Bacias, através de planos quinquenais, aprovados pelos Comitês das Bacias (que inclui representantes dos governos municipais).

Até 1989 não existia uma exigência formal de concorrência para a concessão dos serviços ou para a seleção dos titulares de contratos de administração. Processos de licitação eram utilizados com frequência, mas a negociação direta também era muito comum. Esta situação levou a uma elevada concentração de contratos em apenas duas empresas, já que os custos de entrada para novas firmas são extremamente elevados.

A situação parece ter mudado em 1991, quando, para atender a exigências estabelecidas pela Comissão Européia (Diretiva 440/89), foi promulgada a Lei nº 3/91, que institucionalizou a obrigatoriedade de licitação pública.

O menor peso do aparato regulatório (na cidade de Paris, por exemplo, só existia uma pessoa na administração municipal com poderes regulatórios) tem como contrapartida o benefício de menores custos de informação para as empresas do sistema.

Na ausência de competição no mercado, o instrumento de que o governo dispõe para induzir a eficiência operacional é o “princípio da contestabilidade” (a possibilidade plausível de competição na renovação dos contratos) e o mecanismo da “competição comparativa”.

Como exemplo, vale mencionar o caso da municipalidade de Paris, que celebrou contratos de administração do sistema de saneamento da cidade com duas empresas, atuando uma na margem esquer-



da do Sena (Lyonnaise des Eaux Dumez) e outra na margem direita (Compagnie Generale des Eaux). A competição entre essas duas empresas propiciou substanciais melhorias no nível de desempenho dos serviços. O percentual de perdas de água (unaccounted for water) caiu de 22% em 1987 para 12% em 1991.

Admite-se também que o nível de competição poderia melhorar com a desvinculação dos sistemas de esgotos das companhias de abastecimento de água.

Ao contrário da Inglaterra, que executou um radical programa de privatização do setor de saneamento, na França a propriedade dos ativos e os novos investimentos continuam a ser basicamente estatais, mas a parceria com o setor privado permite financiar os investimentos novos de maior vulto através de contratos BOT (Built, Operate and Transfer).

Com base na sua experiência e know how, as empresas francesas estão começando a competir no mercado americano, operando instalações de água e esgotos no país inteiro, desde Newark, New Jersey, passando por Pickville, Kentucky, até Burbank, California, conforme observa E.S. Browning em artigo publicado no Wall Street Journal (republicado na Gazeta Mercantil de 4/3/94).

Segundo o autor, “duas grandes companhias francesas prestadoras de serviços municipais saltaram na frente nessa enorme área de negócios de fornecimento de sistemas de água e esgotos nos Estados Unidos, um negócio há muito dominado pela pesada e preguiçosa burocracia estatal (...). Elas estão reduzindo as taxas pagas pelos governos municipais, produzindo nos concorrentes norte-americanos um verdadeiro ataque de nervos”. As duas companhias são a Cia. General des Eaux e a Lyonnaise des Eaux-Dumez S.A.

A experiência francesa também confirma a necessidade de rea-

justes de tarifas, como condição fundamental da reestruturação do setor de saneamento. As tarifas de esgotos, particularmente, quase nunca cobrem os custos dos investimentos.

As tarifas de água, na França, têm aumentado em termos reais nos últimos anos e estima-se que elas deverão dobrar, nos próximos cinco anos, para financiar os novos investimentos previstos para o período.