



*Empresas privadas como modelo de gestão
para a prestação de serviços de
saneamento básico*

Capítulo 7 do Livro

**Gestão do Saneamento Básico
Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário**

USP – Universidade de São Paulo
Faculdade de Saúde Pública

Editora Manole – 1ª Edição 2011

7. Empresas privadas como modelo de gestão para a prestação de serviços de saneamento básico

Carlos Henrique da Cruz Lima

Inserir formação e instituição à qual o autor está vinculado]

Engenheiro Civil pela Universidade Federal do Rio de Janeiro

Diretor Presidente do SINDCON – Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto e Acionista do Grupo SAAB – Saneamento Ambiental Águas do Brasil

INTRODUÇÃO

Este capítulo discute a participação das empresas privadas nas várias formas de gestão no saneamento básico. Primeiramente, analisa essa participação em função dos antecedentes históricos do saneamento básico no Brasil, discutindo o marco regulatório que proporciona a garantia jurídica ao investidor privado na aplicação de recursos nesse setor, com vistas à universalização dos serviços. Na sequência, são apresentadas as várias formas de Participação do Setor Privado (PSP) baseadas no arcabouço jurídico existente, os modelos da PSP nos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, sua evolução e os fatores determinantes das concessões à iniciativa privada no Brasil. Posteriormente, são discutidos os resultados alcançados na gestão dos serviços e o impacto sobre os usuários. Por fim, algumas reflexões para o desenvolvimento do setor são realizadas, fundamentadas num histórico de quinze anos, desde quando houve a assunção da primeira concessionária privada no Brasil.

Imperioso ressaltar que este capítulo é uma compilação do vasto material produzido pela Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon), esta baseado ainda no único estudo contratado pelo governo federal a respeito, intitulado *Exame da participação do setor privado na provisão dos serviços de água e esgotamento sanitário no Brasil*, coordenado pelo Ministério das Cidades e desenvolvido, entre 2007 e 2008, pelo consórcio constituído pelo instituto chileno Ingenieros y Economistas Consultores S.A. (Inecon) e pela Fundação Getulio Vargas (FGV).

Antecedentes históricos

O Brasil enfrentou, na década de 1980, uma queda brutal na sua taxa anual de crescimento econômico. No setor de saneamento básico houve comprometimento do arcabouço financeiro que oferecia sustentação ao Plano Nacional de Saneamento (Planasa), afetando diretamente as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (Cesbs), que sofreram com a brusca redução dos investimentos.

Em 1986, com a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH), incorporado pela Caixa Econômica Federal (CEF), iniciou-se o processo que levou ao fim do Planasa. Em 1991, foi revogado o Decreto n. 82.587, criando o vazio legal no controle da prestação dos serviços pelas Cesbs, que retornaram ao processo de autorregulação vigente até a edição da Lei n. 11.445/2007.

Outros fatores diretamente relacionados ao modelo adotado para as ações de saneamento básico durante o período Planasa influíram no desequilíbrio dos prestadores de serviços de saneamento básico. Entre eles, destacam-se (Brasil, 1995, p. 43):

- Os elevados custos financeiros de instalação e de operação dos sistemas, incompatíveis com a capacidade de retorno característica desse tipo de investimento e com as condições socioeconômicas do país.
- Os altos investimentos decorrentes da utilização indiscriminada de concepções de projetos de engenharia caracterizados pela centralização das instalações de infraestrutura, nem sempre adequadas, criando grandes unidades operacionais, algumas desnecessariamente sofisticadas.
- A expansão urbana acelerada, sem planejamento e com altos custos para a ampliação dos serviços, produzindo, também, impactos sobre custos de operação e de manutenção destes serviços.
- As deficiências inerentes ao modelo, no que se refere à autossustentação dos serviços, evidenciadas a partir do momento em que se começou a atender, também, os estratos de menor renda nas periferias dos grandes centros e nas pequenas localidades.

Os Planos Plurianuais, concebidos na década de 1990, ressaltaram a necessidade de reformulação do modelo institucional e financeiro do setor, por meio da elaboração de estudos e do fomento à sua modernização. Foi nesse contexto que, em 1995, deu-se início ao incremento da participação do setor privado nos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, com o propósito de modernizar e flexibilizar o modelo institucional até então vigente. Essas reformas começaram a ser definitivamente consolidadas com a promulgação da Lei n. 11.445/2007, que trata das diretrizes para o setor, e da sua regulamentação, através do Decreto n. 7.217/2010.

Entorno regulatório - base legal

Constituição Federal de 1988

A base legal para a PSP nos serviços públicos de saneamento básico no Brasil é estabelecida no art. 175 da Constituição Federal, apresentado a seguir, que trata da ordem econômica:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

O regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

os direitos dos usuários;

III. A política tarifária;

IV. A obrigação de manter serviço adequado.

Lei n. 8.666/93 – Lei das Licitações

A Lei de Licitações definiu o arcabouço básico de contratação do setor privado pelo setor público, mas não ofereceu instrumentos adequados para a implantação e operação de infraestruturas que requeiram longos prazos de maturação, pois os contratos regidos por essa lei têm prazos limitados a cinco anos. Isto é, essa lei aplica-se melhor aos projetos que envolvam a execução de obras ou a prestação de serviços enquadrados nesse prazo.

Lei n. 8.987/95 – Lei das Concessões

Regulamentou o regime de concessões e permitiu a prestação de serviços públicos pela iniciativa privada.

Lei n. 9.074/95 (MP 890) – Outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos

Estabelece as diretrizes para as concessões dos serviços de saneamento básico e limpeza urbana.

Lei n. 11.079/2004 – Lei das Parcerias Público-Privadas (PPPs)

A partir dessa lei foram regulamentadas quatro modalidades de contratos de concessão, apresentadas a seguir:

- Concessão comum ou tradicional, fundamentada em receitas autossuficientes e sem contrapartida do Estado.
- Concessão comum ou tradicional, com contrapartida do Estado, complementar à receita da concessionária.
- Concessão patrocinada (receita própria insuficiente), com contrapartida do Estado, complementar à receita da concessionária.
- Concessão administrativa sem outra receita que não a do Estado.

A PPP é considerada um dos melhores instrumentos que permitem às empresas privadas captar os recursos totais ou parciais necessários para a realização de uma obra e, também, para executar e administrar o empreendimento, por meio de contratos de até trinta anos de duração. O setor público garante uma rentabilidade mínima ao negócio, mediante a complementação da receita gerada.

Lei n. 11.107/2005 – Lei dos Consórcio Públicos

Dispõe sobre normas gerais para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum. Prevê a assinatura de convênios entre estados e municípios e contratos de programas entre as Cesbs e os municípios. Os consórcios poderão conceder os serviços ou firmar parcerias com o setor privado.

Lei n. 11.445/2007 – Lei do Saneamento

A definição de regras claras e o compromisso com a universalização foram os principais desafios dessa legislação para o saneamento básico, formulada após ampla participação da sociedade e intenso debate no Congresso Nacional, dando origem à Lei n. 11.445/2007. Essa lei tem como objetivo o estabelecimento de diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal em saneamento básico.

Entre os princípios fundamentais da Lei n. 11.445/2007 destacam-se a universalização dos serviços de saneamento básico, nas suas quatro componentes: abastecimento de água e esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, atendendo aos critérios de eficiência e sustentabilidade econômica dos serviços, por meio de soluções graduais e progressivas, considerando a capacidade dos usuários; e a integralidade, relativa à articulação do saneamento básico com outras políticas públicas e à integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos e a proteção ambiental.

A Lei n. 11.445/2007 inova ao definir a obrigatoriedade do titular dos serviços de estabelecer o planejamento das ações a longo prazo (vinte anos), por meio dos planos de saneamento básico nos

níveis federal, estadual e municipal, cujo conteúdo mínimo apresenta, entre outros, o diagnóstico da situação; os objetivos e metas de curto, médio e longo prazo, admitidas soluções graduais e progressivas; os programas e projetos de ações compatíveis com os planos plurianuais; e os mecanismos de avaliação das ações programadas. Os planos de saneamento devem ser compatíveis com as bacias hidrográficas, revisados periodicamente (não superior a quatro anos) antes da elaboração do Plano Plurianual, e ser antecedidos por audiência ou consulta pública dos estudos que o embasaram, cuja verificação cabe à entidade reguladora.

Quanto aos aspectos regulatórios, a lei estabelece os seguintes princípios: o ente regulador deve possuir independência decisória, autonomia administrativa, orçamentária e financeira e atuar com transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade nas decisões. A regulação, na lei, tem como objetivos: estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços, de forma a garantir o cumprimento das metas; definir tarifas que assegurem o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a modicidade tarifária; e estimular a eficiência e eficácia dos prestadores de serviços, bem como a apropriação social dos ganhos de produtividade.

A lei garante, aos usuários, condições para exercer com legitimidade a participação e o controle social na formulação de políticas, de planejamento e de avaliação dos serviços, através do amplo acesso às informações e do conhecimento dos seus direitos, obrigações e penalidades; mas estabelece a obrigatoriedade de conectividade dos usuários à rede de abastecimento de água e esgotamento sanitário, permitindo, também, soluções individuais na ausência de rede pública.

Trata-se, portanto, de importante marco regulatório para o setor, que garante ao poder concedente, aos prestadores de serviços e aos usuários a garantia da estabilidade dos serviços, a segurança jurídica dos contratos e a harmonia das relações .

Formas de participação privada no saneamento básico

Em contratos de participação privada existem inúmeras possibilidades de arranjos contratuais. São as seguintes as modalidades:

Contratos de terceirização/ Contratos de serviço

Bastante usadas em atividades complementares, correspondem à forma mais simples, que exige menor envolvimento do parceiro privado. Não impõem elevado investimento inicial e, portanto, representam baixo risco para o operador privado.

São chamados também de “contratos de terceirização” para a realização de serviços periféricos (por exemplo, leitura de hidrômetros, reparos de emergência, cobrança etc.). O poder público mantém a totalidade da responsabilidade pela operação e manutenção do sistema, com exceção dos serviços contratados.

Contratos de gestão

Os contratos da administração gerenciada e incentivada se diferenciam do anterior, pois, nesse caso, estão previstos incentivos para a melhoria do desempenho e da produtividade da empresa contratada.

Em geral, destinam-se à operação e à manutenção de sistemas, recebendo o operador privado (contratado) remuneração prefixada e condicionada a seu desempenho, medido em função de parâmetros físicos e indicadores definidos, não havendo cobrança direta de tarifa aos usuários pela prestação dos serviços. A duração desses contratos gira em torno de dez anos.

Internacionalmente, em situações em que haja forte preocupação quanto à possibilidade de elevação de tarifas e de redução de quadro de pessoal como consequência da participação privada, essa modalidade tem sido adotada como uma forma gradual de aproximação entre os setores público e privado. Entretanto, o poder público mantém a responsabilidade pela realização integral dos investimentos, o que não atende ao objetivo de atrair capitais privados para a viabilização dos investimentos.

Contratos de operação e manutenção (O&M)

Nesse modelo, o poder concedente transfere ao parceiro privado a gestão de uma infraestrutura pública já existente, para a provisão de serviços aos usuários. Essa categoria contempla o compartilhamento dos investimentos entre o setor público contratante e o agente privado contratado, podendo prever metas de desempenho que produzam incentivos à eficiência.

Com duração até cinco anos, os contratos de O&M são arranjos em que o setor público transfere a uma empresa privada a responsabilidade total pela operação de parte ou de todo um sistema. O setor público mantém a responsabilidade financeira pelo sistema e deve prover os fundos necessários para os investimentos de capital demandados pelo serviço.

Contratos de locação de ativos (Affermage ou Lease Build Operate – LBO)

Governo loca ativos para a exploração privada

O contrato de locação de ativos, firmado entre o poder público e um particular, tem como fundamento, o art. 62, §3º, I, da Lei Federal n. 8.666/93.

Por esse contrato, o governo mantém os ativos do sistema como propriedade do Estado e as empresas realizam a exploração do serviço, responsabilizando-se pelos investimentos em manutenção e renovação das instalações. A remuneração da empresa corresponde ao custo de exploração. As instalações que forem financiadas pelo governo continuam sendo de sua propriedade e deverão ser devolvidas ao poder público em condições preestabelecidas no contrato.

No LBO, o setor público aluga os ativos para o operador privado, que é remunerado pela cobrança de tarifa aos usuários. O parceiro privado assume diversos riscos da operação, mas, ao conjugar a transferência da manutenção e operação dos serviços para o contratado e a remuneração por meio de tarifas cobradas dos usuários, gera fortes incentivos junto à empresa para a redução dos custos de operação e o aperfeiçoamento do sistema de cobrança. Por outro lado, é necessário que haja um controle para que esses incentivos não levem a uma situação indesejável, de redução da qualidade da manutenção do sistema ou a abusos na cobrança de tarifas.

Similar aos contratos de gestão, o LBO não envolve o compromisso de investimentos de expansão por parte do operador, podendo, entretanto, estar associado a mecanismos de cobrança direta aos usuários e contemplar um sistema específico (tratamento de água, por exemplo) ou a totalidade do sistema de prestação de serviços. Trata-se de uma das modalidades mais adotadas na França, sendo passível de adoção por municípios onde não seja viável o estabelecimento de nível tarifário capaz de amortizar os investimentos, desde que associado a mecanismos de alocação transparente de recursos fiscais para a realização dos investimentos. Em geral, duram de cinco a dez anos, podendo ser estendido até, no máximo, vinte anos.

Modelo adotado no Brasil

O modelo de locação de ativos tem sido utilizado como meio de “financiar” a realização de obras necessárias à prestação dos serviços públicos de saneamento básico. É o que se verifica nos municípios de Campos do Jordão, Campo Limpo e Várzea Paulista, em que a Companhia de Saneamento Básico

do Estado de São Paulo (Sabesp) promoveu licitação para a locação de ativos, precedida da concessão do direito real de uso das áreas e da execução das obras de implantação das instalações necessárias à prestação dos serviços. Concluídas as obras, os ativos (instalações construídas) serão locados ao poder público durante um prazo determinado e, no final, após a amortização/depreciação dos investimentos realizados pela Sociedade de Propósito Específico (SPE), os ativos serão revertidos ao poder público, assemelhando-se a um contrato de *leasing*. Nesse modelo, é responsabilidade da SPE a obtenção dos recursos financeiros necessários à execução das obras, podendo, inclusive, utilizar os recebíveis como garantia nas operações de financiamento.

Contratos de concessão parcial do tipo: Build, Operate and Transfer (BOT), Build, Transfer and Operate (BTO), Build, Own and Operate (BOO)

Essa forma de participação privada, já adotada por vários municípios no Brasil, foi a modalidade predominante nas primeiras concessões à iniciativa privada realizadas no estado de São Paulo após a promulgação da Lei de Concessões. Em geral, seu objetivo é a ampliação da produção de água tratada ou a implantação de sistemas de tratamento de esgotos, constituindo opção frequente em situações em que o poder público não dispõe de recursos financeiros, em que as condições políticas locais ou a orientação político-ideológica não favoreçam uma concessão privada plena, ou em que a implantação desses sistemas de produção de água ou de tratamento de esgotos se afigure urgente. Em geral, os sistemas de distribuição de água e de coleta de esgotos continuam sendo operados pelos serviços municipais, os quais mantêm sob sua responsabilidade a cobrança das tarifas de água e esgotos, estabelecendo mecanismos de transferência de parte dessas receitas tarifárias ao concessionário do BOT.

A modalidade de BOT apresenta algumas dificuldades significativas, a saber:

- Não permite uma ação direta e integrada no sistema de saneamento básico, notadamente no que se refere a ineficiências na gestão dos sistemas de distribuição de água – nível de perdas, hidrometração, estruturas tarifárias inadequadas, inadimplência, evasão de receitas etc.
- Tais ineficiências, sobre as quais a concessionária não tem ingerência, repercutem diretamente sobre seu efetivo fluxo de receitas.
- Para obter, pela concessionária, um fluxo estável de receitas, capaz de amortizar os financiamentos e permitir um retorno adequado do capital investido, tem sido comum a definição de mecanismos de complementação de receitas mediante pagamento efetuado diretamente pelo município.
- Demanda especial esforço de coordenação e estreita articulação entre o prestador público e o concessionário do BOT, com vistas à não postergação do enfrentamento das ineficiências apontadas.
- Dificulta a estruturação de mecanismos de *project finance* para o empreendimento.

Os contratos de BOT, BTO e BOO estão normalmente associados a investimentos em nova infraestrutura. No BOT, o parceiro privado constrói e opera por determinado período, no fim do qual os ativos são transferidos ao setor público. Em uma das variações possíveis, o BTO corresponde a um contrato onde o parceiro privado constrói a nova estrutura que é incorporada ao patrimônio do setor público e alugada ao próprio parceiro privado. Em outra variação, no BOO, o parceiro privado retém a propriedade sobre o bem construído e este só será transferido ao setor público se e quando ele determinar a expropriação.

Contratos de concessão parcial inversa

São contratos conhecidos também como *Reverse BOT Contracts*. Nesses casos, o poder público financia e constrói o sistema e estabelece um contrato com uma entidade privada para a sua operação durante períodos bastante longos. Seria uma modalidade adequada para casos onde não haja grande interesse do capital privado. No Brasil, não há contratos desse tipo em andamento.

Contratos de concessão plena

Os contratos de concessão plena transferem para o contratado toda a operação e manutenção do sistema e a responsabilidade de realizar os investimentos necessários por determinado período, durante o qual a concessionária será remunerada por meio da cobrança de tarifas dos usuários. O poder público define regras sobre a qualidade dos serviços e a composição das tarifas.

Normalmente, a concessão tem por objeto a operação de um sistema já existente, sendo necessários, todavia, investimentos significativos para sua expansão ou reforma. O risco comercial passa para o concessionário.

A gestão integrada dos sistemas de saneamento básico – existentes e a implantar – constitui o objeto da licitação da concessão, tendo sido mais comumente outorgada pelo critério de menor tarifa ou de maior valor de outorga. As concessões plenas têm sido a opção mais frequentemente adotada pelos municípios no Brasil, isoladamente ou em conjunto. Observa-se que, dada a precariedade geral que tem caracterizado os procedimentos prévios à publicação dos editais de licitação para outorga de concessões, a execução efetiva dos planos de negócios propostos pelas concessionárias (à luz das informações que lhes foram disponibilizadas) está, frequentemente, sujeita a alterações imprevisíveis. Diante da necessidade de realização de investimentos de caráter emergencial não previstos – comumente decorrentes da deterioração dos sistemas por falta de realização de investimentos em manutenção e reposição – caracteriza-se o desequilíbrio econômico-financeiro da concessão, postergando-se o cumprimento do programa original de investimentos e das metas estipuladas no contrato de concessão. Adicionalmente, o estabelecimento, por parte do poder concedente, das metas de cobertura e de qualidade na prestação dos serviços, muitas vezes, ocorre sem a adequada análise de seus impactos no nível tarifário necessário para a remuneração dos investimentos demandados. Em geral, estes contratos têm duração de quinze a trinta anos.

Na concessão plena, os ativos não deixam de pertencer ao poder público, mas ficam sob a responsabilidade da empresa privada até o fim do período de concessão. Se parte do investimento privado não for amortizado durante esse período, o poder público deve ressarcir à concessionária os valores pendentes, no caso de rescisão contratual.

Contratos de Parceria Público-Privada – PPP

As PPPs obedecem a uma tendência de descentralização estatal. Embora de forma menos drástica que as privatizações, a PPP propõe a delegação ao setor privado de atividades até então carregadas diretamente pelo Estado.

Com efeito, enquadram-se no âmbito das PPPs aquelas concessões em que haja aporte de recursos pela administração pública, seja em adição à tarifa paga pelo usuário (concessão patrocinada), seja em razão do fato de serem os serviços prestados, direta ou indiretamente, ao poder público (concessão administrativa). Previamente à celebração do contrato, é necessária a constituição de uma SPE, que terá patrimônio inteiramente afetado à consecução do objeto da parceria.

A PPP pressupõe o pagamento de remuneração, ou sua complementação, por parte da administração pública ao ente privado em até 35 anos. Dessa forma, a PPP é vantajosa em relação ao regime

tradicional de licitação de obra, que exige um desembolso de caixa quase imediato, e sobre o contrato de prestação de serviços à administração, cujo prazo é limitado há cinco anos.

Outra novidade é a possibilidade de vincular a remuneração não só à disponibilidade do bem ou serviço contratado, mas ao cumprimento de obrigações de resultado. Se uma Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) for objeto de uma PPP, a administração não pagará pela construção da ETE, mas por sua operação ao longo do contrato, segundo metas estabelecidas e tecnologias disponíveis.

De fundamental importância para a atração de investimentos privados são as garantias de que os compromissos assumidos pela administração pública serão honrados. Em uma concessão tradicional, o risco de crédito do investidor é pulverizado por uma massa de usuários, ao passo que na PPP o risco de crédito é concentrado no poder público. Nesse aspecto de garantias, o projeto revelou avanços, prevendo a vinculação de receitas e a instituição de fundos especiais. Assim, o sucesso das PPPs passa pela segurança de que o parceiro público efetuará os pagamentos devidos ao parceiro privado durante todo o prazo do contrato, que pode estender-se pelos mandatos de vários governantes. Para tanto, a Lei das PPPs inovou, ao prever a criação do fundo garantidor das parcerias público-privadas no âmbito do programa federal.

No Brasil, o setor de saneamento básico foi o primeiro a adotar esse tipo de modalidade e a firmar parcerias com municípios e Cesbs.

Empresas de economia mista

Não são necessariamente uma modalidade de privatização, pois podem estar sob controle público (de acordo com a divisão acionária), mas, no caso da iniciativa privada obter a maior parte do capital da empresa, a gestão do serviço fica sob o seu controle, deixando de ser denominada empresa de economia mista e caracterizando-se, então, como empresa privada. As companhias estaduais de saneamento brasileiras são, em sua grande maioria, empresas de economia mista, e apenas uma tem controle privado, a Companhia de Saneamento do Tocantins (Saneatins).

Parceiro estratégico

Trata-se de modalidade já adotada pela Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar), consistindo na venda de participação acionária minoritária (*blocktrade*) do capital da Cesb, com o estabelecimento de Acordo de Acionistas e, eventualmente, a exigência de formalização de contrato de administração/gestão e/ou de operação.

Entre as vantagens desse modelo destacam-se o papel do investidor ou parceiro estratégico na alavancagem e captação de recursos, e a redução de ineficiências decorrentes de ingerências políticas na administração da Cesb. Por outro lado, as desvantagens mais frequentes dessa desestatização parcial são:

- Postergação e limitações à futura alienação do bloco de controle.
- Permanência da concessionária sob controle do poder público e sujeita, portanto, às restrições do endividamento do setor público, bem como às demais limitações que cerceiam as empresas públicas, como a Lei n. 8.666/93; a interferência política na gestão da companhia; as dificuldades de implementação de uma reestruturação organizacional e funcional; a relação dúbia que se mantém entre poder concedente e o concessionário: o primeiro, na qualidade de acionista majoritário do prestador desses serviços, o que pode afetar o cumprimento, pelo segundo, do objetivo de universalização, do atendimento às metas de qualidade dos serviços e do aumento de eficiência e de produtividade; a depreciação do valor da empresa, em função de existirem interesses distintos entre os acionistas; eventuais conflitos de interesses perante

outros investidores potenciais; os recursos auferidos com a alienação de participação acionária minoritária de Cesbs destinam-se, em geral, aos cofres estaduais, não sendo necessariamente aplicados nas próprias empresas.

Mediante a formalização de acordo de acionistas, frequentemente são assegurados direitos ao parceiro estratégico que praticamente representam a alienação do efetivo comando da empresa ou podem vir a inviabilizar uma futura alienação do controle acionário. Eventualmente, além do acordo de acionistas, é firmado um contrato de gestão com o parceiro estratégico (ou com a operadora integrante de consórcio ou a associação de empresas adquirente do bloco estratégico), pelo qual este recebe um *management fee*. Dessa forma, o operador pode auferir pagamento adicional, obtendo remuneração total superior à dos demais sócios, que, por sua vez, perceberão apenas dividendos. Ademais, permanecem os riscos relativos à vigência das concessões, caso não haja entendimento prévio entre a Cesb e o município (cujos contratos de concessão, quando vigentes, estão próximos de seu término) quanto à estratégia a ser adotada para sua área de atuação.

Privatização total definitiva

Corresponde à venda completa de todos os ativos, ficando o proprietário privado responsável por financiar e administrar todos os serviços. É o modelo adotado na Inglaterra nos fins da década de 1980 para a maioria de seus serviços públicos, com resultados bastante controversos. No Brasil, não há nenhum caso de privatização total.

Participação atual das empresas privadas nos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário

Segundo dados da Abcon (mar. 2011), as empresas privadas estão presentes em 229 municípios, atingindo direta ou indiretamente uma população de 16,3 milhões de habitantes, o que corresponde a 11,3% da população urbana brasileira, e com investimentos previstos nos contratos de R\$ 8,04 bilhões, conforme dados apresentados no Quadro 10.1.

Quadro 10.1 – Concessões privadas em operação.

Estados	Municípios	Nº de Contratos	População Atendida (hab.)	Investimentos Contratuais (R\$ Milhões)
Amazonas	1	1	1.674.852	1.450,00
Bahia	1	1	2.998.056	229,00
Espírito Santo	1	1	197.089	285,57
Mato Grosso	33	33	687.937	112,56
Mato Grosso do Sul	1	1	742.427	382,50
Minas Gerais	1	1	15.000	0,00
Pará	6	6	129.587	1,20
Paraná	1	1	133.000	124,70
Rio de Janeiro	16	10	2.014.226	1.763,60
Rondônia	1	1	20.000	0,00
Santa Catarina	2	2	52.982	442,39
São Paulo	40	31	6.581.996	2.081,57
Tocantins	125	125	1.056.670	1.170,70
Total	229	214	16.303.822	8.043,79

Fonte: Abcon e Sindcon (mar. 2011).

No Quadro 10.2, são apresentadas as diferentes modalidades de participação privada nos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, em termos de quantidade de contratos e de população atendida.

Quadro 10.2 – Modalidades de participação privada.

Contratos	População
CONCESSÕES PLENAS MUNICIPAIS	
175	6.680.000
CONCESSÕES PLENAS MICROREGIONAIS	
2	523.000
CONCESSÕES PARCIAIS E PPP'S	
ÁGUA	
22	3.900.000
ESGOTO	
15	5.200.000
TOTAL	
214	16.303.000

Fonte: Abcon e Sindcon.

No tocante à evolução da população atendida pela participação privada de 1995 a 2010, a Figura 10.1 demonstra crescimento superior a 1.600% ao longo desse período. As grandes alterações ocorreram com a entrada de concessões privadas nas capitais e nas Regiões Metropolitanas de Manaus, Campo

Grande, Niterói e com os contratos de parceria público-privadas firmados com a Empresa Baiana de Água e Saneamento S.A. (Embasa) e com a Sabesp.

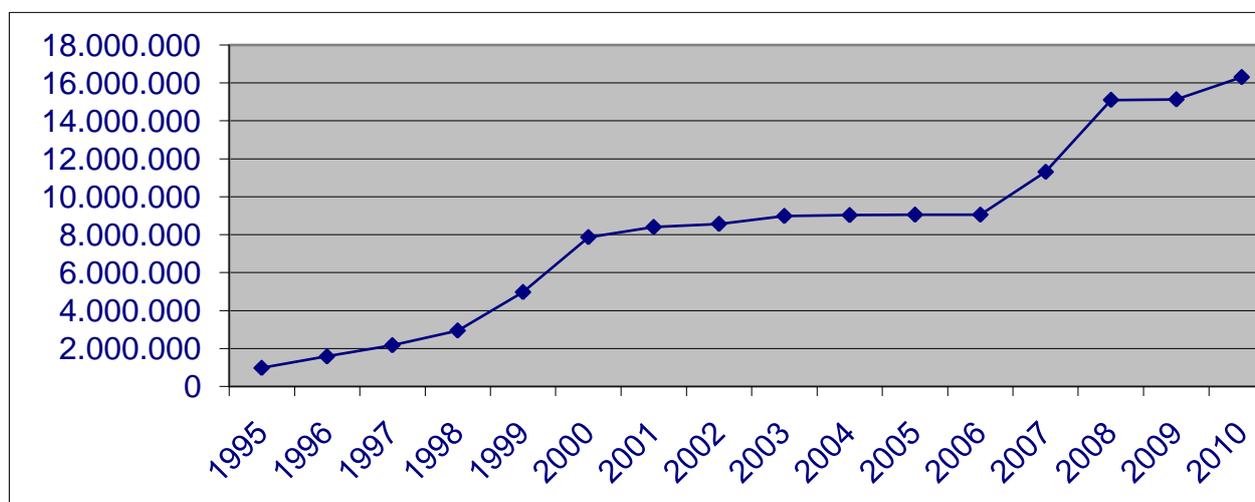


Figura 10.1 – Evolução da população atendida pela participação privada.

Fonte: Abcon e Sindcon.

Evolução dos municípios atendidos

O crescimento mais significativo da participação privada no país ocorreu a partir de 1999, com a incorporação da participação privada em seu capital e com a gestão da Saneatins pela Empresa Sul-Americana de Montagem S/A (Emsa). A Figura 10.2 mostra a evolução dos municípios atendidos pelas empresas privadas no período de 1995 a 2010.

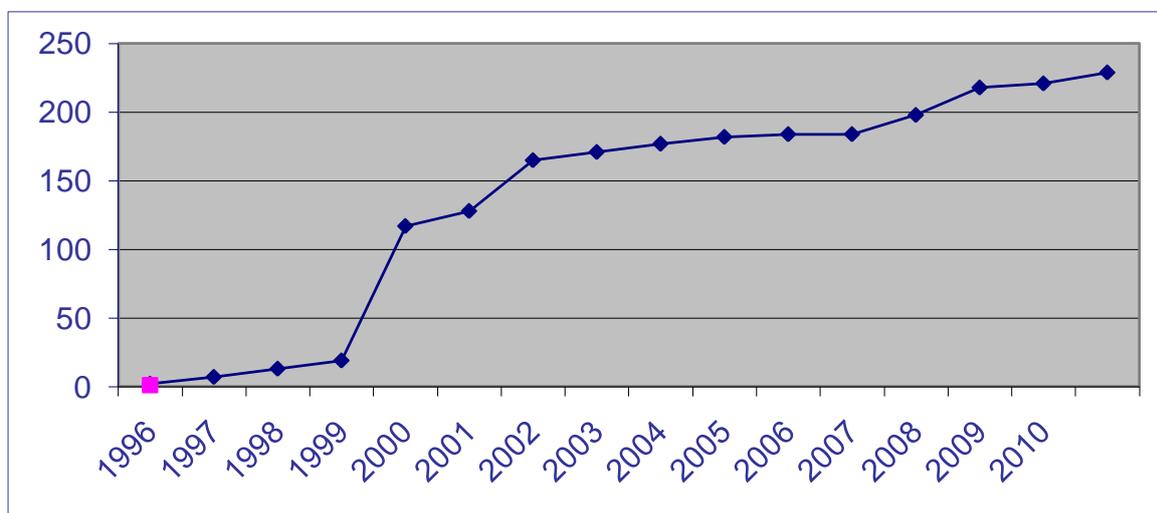


Figura 10. 2 – Evolução dos municípios atendidos pela participação privada.

Fonte: Abcon e Sindcon.

Fatores determinantes das concessões à iniciativa privada no Brasil

A discussão apresentada a seguir é baseada em vasta bibliografia existente, mas, em especial, no estudo intitulado *Exame da Participação do Setor Privado na Provisão dos Serviços de Água e Esgotamento Sanitário no Brasil*, no qual foram analisados, entre outros, os fatores determinantes que

fundamentaram a decisão de promover a concessão, segundo as diversas situações apresentadas a seguir.

Saída ou enfraquecimento da Cesb ou decisão pela parceria com o setor privado

A primeira situação consiste na saída ou no enfraquecimento da Cesb, propiciando a retomada dos serviços pelo município, seguida da concessão, concomitante ou não, a um operador privado, ou mesmo à decisão do governo estadual de estabelecer parceria com a iniciativa privada, com vistas à revitalização da empresa. São os casos dos estados do Amazonas, Mato Grosso, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina, e Paraná. Há três estados brasileiros que não possuem mais Cesbs: o Amazonas, que vendeu parte da Companhia de Saneamento do Estado do Amazonas (Cosama) a grupos privados; o Mato Grosso, cuja Companhia de Saneamento do Estado do Mato Grosso (Sanemat) foi extinta em 2000, dando lugar à assunção dos serviços pelos municípios, dos quais 33 procederam à concessão para empresas privadas; no estado do Tocantins, onde ocorreu a transferência do controle acionário da Saneatins. Em 2001, 76,5% das ações da Saneatins pertenciam à Emsa, 23,4% ao Estado e 0,0048% a outros acionistas. A Saneatins opera 112 concessões plenas e treze concessões parciais de água no Tocantins, além de cinco concessões plenas no Pará.

No estado do Mato Grosso do Sul, o município de Campo Grande, anteriormente operado pela Empresa de Saneamento do Mato Grosso do Sul S.A. (Sanesul), foi o único a conceder os serviços à iniciativa privada. O grupo vencedor da licitação, realizada em outubro de 2000, foi o consórcio Águas Guarairoba. No estado do Rio de Janeiro, a transferência de Concessões da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Cedae) para a iniciativa privada foi resultado de uma grande mobilização política, desencadeada pelo poder estadual, com forte apoio do governo federal, nos anos 1990.

Como parte das iniciativas para viabilizar a privatização da Cedae, o governo optou por realizar separadamente a concessão dos serviços da Região dos Lagos e da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Devido à indefinição jurídica quanto à titularidade dos serviços em Regiões Metropolitanas e aglomerados urbanos, a solução encontrada pelo governo estadual para a Região dos Lagos foi a assinatura de convênios com os municípios, partindo do princípio de titularidade compartilhada. Por meio desses convênios, foram licitados e concedidos os serviços dos municípios de Araruama, Silva Jardim, Saquarema, Arraial do Cabo, Búzios, Cabo Frio, Iguaba e São Pedro da Aldeia, cujos contratos foram assinados em 1998.

No caso da Região Metropolitana do Rio, que abrange dezesseis municípios, responsáveis por cerca de 70% a 80% da arrecadação da Cedae, não houve consenso quanto à forma de condução do processo de privatização devido a divergências de interesses e a uma correlação de forças menos desigual entre estado e municípios. Apenas o município de Niterói licitou seus serviços de água e esgoto à iniciativa privada em fins de 1997, mas não a efetivou, em função da disputa jurídica com o governo estadual. Em 1999, ocorreu a validação dessa concessão à empresa Águas de Niterói.

No estado de Santa Catarina, em 2002, o município de Itapema rompeu com a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (Casan) e concedeu seus serviços por 25 anos, a partir de 2004, à empresa Águas de Itapema.

Em 1998, o estado do Paraná vendeu, em leilão, 39,71% das ações ordinárias da Companhia Estadual de Saneamento do Paraná (Sanepar) para a Dominó Holding, consórcio formado pelo grupo francês Vivendi, a Construtora Andrade Gutierrez, o Banco Opportunity e a Copel Participações. O modelo estabelecido para o controle societário foi questionado na Justiça, instalando-se, a partir daí, um intenso embate jurídico entre o grupo privado e o estado em torno do controle da empresa. O processo continua em andamento na Justiça.

Em São Paulo, no ano de 2009, ocorreu a primeira concessão à iniciativa privada promovida por um município paulista, que retomou o serviço da Sabesp. Trata-se de Araçoiaba da Serra, cujos serviços foram concedidos à Saneamento Ambiental Águas do Brasil (Saab).

Substituição de operador local

Uma segunda situação ocorre quando o operador municipal, organizado sob a forma de autarquia, departamento ou mesmo companhia integralmente controlada pelo município, apresenta desempenho insuficiente. Assim, o poder concedente realiza o processo de concessão à iniciativa privada. Há diversos casos desse modelo, principalmente nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

Modelo complementar

A terceira situação é definida pela necessidade de viabilização de investimentos adicionais, quando se considera que o prestador de serviços atual apenas cumpre suas tarefas básicas, mas não encontra viabilidade para realizar investimentos, ou quando se considera que um terceiro poderia realizar os investimentos em bases técnicas superiores ou com menor custo de investimento. Em tese, essa situação pode partir de uma operação municipal, em qualquer de suas formas, assim como de uma operação por prestador regional (Cesb). Neste último caso, a Cesb pode não ter obrigação contratual quanto a partes dos serviços (por exemplo, tratamento de esgoto).

Consiste basicamente nas Concessões Parciais, BOTs e PPPs firmadas com municípios ou com Cesbs, voltadas para a realização de investimentos complementares em infraestrutura. São os casos de municípios do estado de São Paulo e do Tocantins.

As concessões parciais têm se concentrado, principalmente, nos sistemas de tratamento de esgoto. Especificamente quanto ao estado de São Paulo, três fatores explicam esse padrão:

- Forte atuação do Ministério Público e da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental – Cetesb, exigindo definição quanto ao tratamento de esgoto.
- O temor do concedente de perder o controle pleno dos serviços, pelo seu valor público.
- A presumida capacidade de resolver os demais problemas dos serviços.

Yardstick interno

A quarta situação parte de uma Cesb que deseja criar *benchmarking* de eficiência dentro de suas próprias operações. Para isso transfere a operação de um sistema ou parte de um sistema a um parceiro privado, o que possibilita a geração de competição por comparação (*yardstick competition*) em sua própria área de concessão. Pode-se citar, como exemplo, contratos realizados pela Sabesp e pela Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece).

Desempenho e resultados alcançados pelas concessionárias privadas

Inúmeros estudos acadêmicos têm voltado sua atenção para a análise dos resultados da participação privada nos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e para seus impactos na gestão dos serviços, nos níveis de atendimento, cobertura e satisfação da população.

No entanto, a fonte mais fidedigna é o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), criado no âmbito do Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS) em 1995 e incorporado à estrutura funcional da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) do Ministério das Cidades. O SNIS tem um capítulo destinado às informações das empresas privadas.

Os dados do SNIS para o período 2003-2008 foram utilizados para endossar este capítulo, com ênfase nos seguintes indicadores de gestão: investimentos, perdas físicas e de faturamento, produtividade, tarifas e tratamento de esgotos. Os dados referem-se à amostra das 35 concessões plenas privadas, conforme relação apresentada no Quadro 10. 3.

Quadro 10.3 – Relação das concessionárias privadas integrantes do SNIS – 2003-2008.

PRESTADOR	SIGLA	CIDADE	UF
Águas de Niteroi S/A	CAN	Niterói	RJ
Águas do Amazonas	ADA	Manaus	AM
Águas Guariroba	AG	Campo Grande	MS
Companhia de Saneamento do Tocantins	Saneatins	Palmas	TO
Águas de Limeira S/A	ADL	Limeira	SP
Prolagos S/A – Concessionária de Serviços Públicos de Água e Esgoto	Prolagos	Cabo Frio	RJ
Águas do Paraíba S/A	CAP	Campos de Goytacazes	RJ
Águas do Imperador S/A	AI	Petrópolis	RJ
Foz de Cachoeiro S/A	FOZ	Cachoeiro de Itapemirim	ES
Águas de Nova Friburgo Ltda	ANF	Nova Friburgo	RJ
Águas de Itu Exploração de Serviços de Água e Esgoto S.A.	ADI	Itu	SP
Águas de Paranaguá S/A	APSA	Paranagupa	PR
Ecosama Empresa Concessionária de Saneamento de Mauá	ECosama	Mauá	SP
Concessionária Águas de Juturnaíba AS	CAJ	Araruama	RJ
Companhia Águas de Itapema Ltda	Cia de Águas	Itapema	SC
Saneamento de Mirassol – Sanessol S.A	Sanessol AS	Mirassol	SP
Águas de Pontes e Lacerda	APL	Pontes e Lacerda	MT
Colider Águas e Saneamento Ltda	Sanelider	Colider	MT
Concessionária de Saneamento Básico Ltda	Coságua	Paraguaçu	MG
Serviço de Tratamento de Água e Esgoto	Setae	Nova Xavantina	MT
Águas de Campo Verde Ltda	ACV	Campo Verde	MT
Águas de Guará Ltda	Guara	Guará	SP
Águas de Guarantã Ltda	A. Guarantã	Guarantã do Norte	MT
Fonte da Serra Saneamento de Guapimirim Ltda		Guapimirim	RJ
Saneamento Básico de Pedra Preta Ltda	SBPP	Pedra Preta	MT
Companhia Ambiental de Canarana Ltda	CAC	Canarana	MT
Águas de Peixoto	APA	Peixoto de Azevedo	MT
Águas de Matupá Ltda	AM	Matupá	MT
Águas de Cláudia	Águas de Claudia	Cláudia	MT
Águas de Marcelândia Ltda	AMA	Marcelândia	MT
Águas de Vera Ltda	AVE	Vera	MT
Águas de Nortelândia	Anor	Nortelândia	MT
Água de Carlinda Ltda	Aguascar	Carlinda	MT
Saneamento Básico de Jangada	SBJ	Jangada	MT
Águas de União do Sul Ltda	AUS	União do Sul	MT

Contudo, o SNIS não pesquisa uma informação relevante – o nível de satisfação dos usuários com os serviços. Nesse caso, foi utilizada, como fonte, a pesquisa realizada pelo Ibope em 2008, no âmbito do *Exame da participação do setor privado na provisão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Brasil*, promovido pelo Ministério das Cidades e coordenado pelo Consórcio Inecon/FGV .

Evolução dos investimentos

O período compreendido entre 2007 e 2010 marca o crescimento dos investimentos após a promulgação do marco regulatório do setor, através da Lei n. 11.445, que garantiu maior segurança jurídica aos investidores. Nas Figuras 10.3 e 10.4 são mostrados os investimentos dos prestadores de serviços privados por ligações de água e de esgoto, respectivamente, ao longo do período 2003-2008.

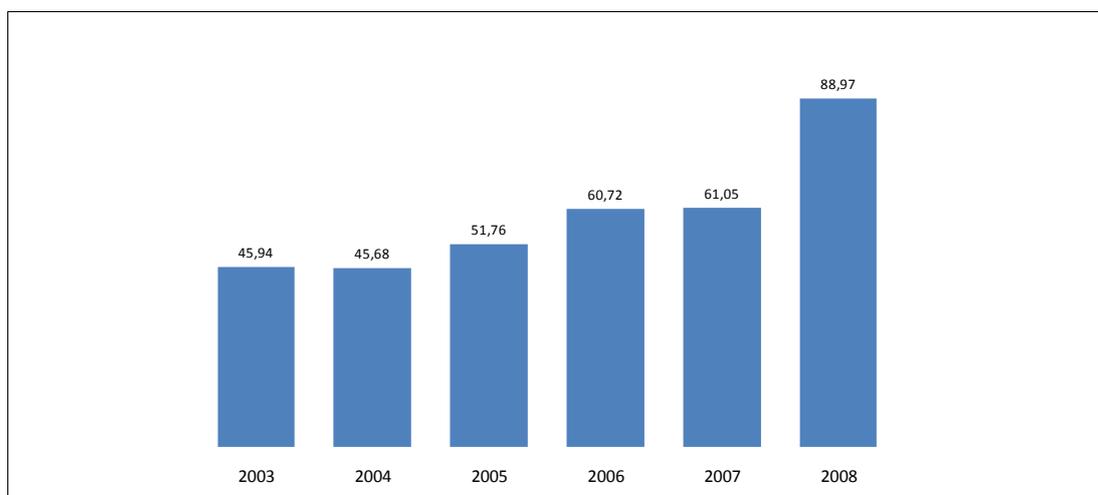


Figura 10.3 – Investimentos por ligação de água (R\$/lig.).*

*[Investimento realizado em abastecimento de água (R\$/ano)]/[Quantidade de ligações totais de água (ligação)].
Fonte: Indicador calculado pelo Sindcon a partir dos dados do SNIS.

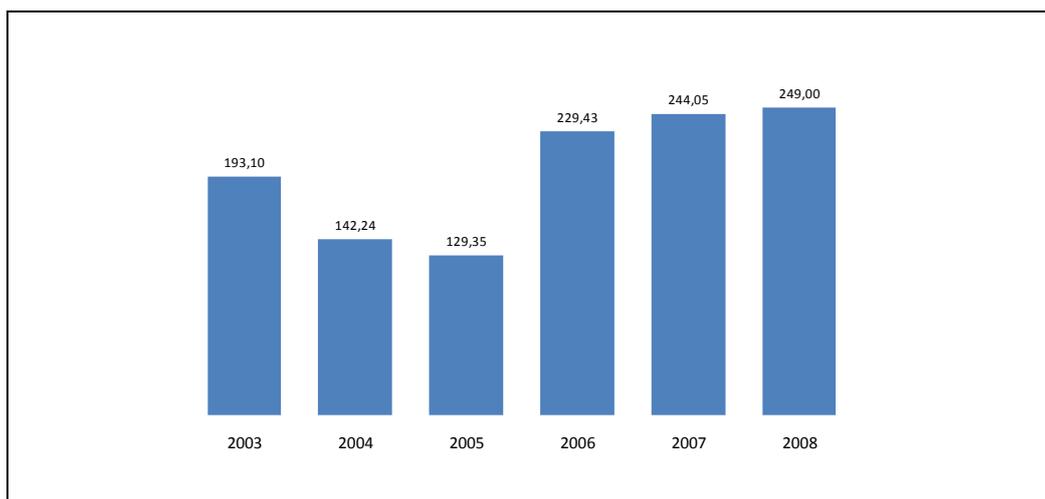


Figura 10.4 – Investimentos por Ligação de Esgoto (R\$/lig.).*

*[Investimento realizado em esgotamento sanitário (R\$/ano)]/[Quantidade de ligações totais de esgoto (ligação)].
Fonte: Indicador calculado pelo Sindcon a partir dos dados do SNIS.

Grande parte dos investimentos foi destinada à ampliação da cobertura da rede de esgoto e seu tratamento. Segundo análise dos dados do SNIS, os investimentos das concessões plenas foram financiados em 49,6 % com empréstimos do BNDES e da CEF, e o restante, 50,4%, com recursos próprios. A Figura 10.5 demonstra o volume de investimentos realizados pelas empresas privadas ao longo do período 1995-2010.

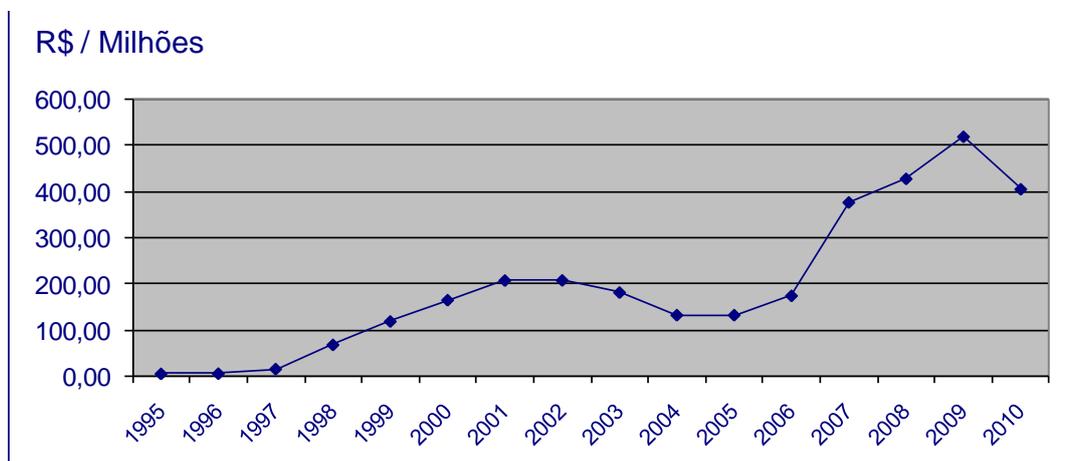


Figura 10.5 – Investimentos realizados pelas empresas privadas.
Fonte: Abcon e Sindcon.

Perdas na distribuição

Comparando os índices de perdas dos anos de 2008 (42,8%) com os de 2003 (59,8%), observa-se razoável progresso, conforme mostra a Figura 10.6. Segundo o Banco Mundial (Kingdom, Liemberger e Marin, 2006), os países em desenvolvimento possuem perdas próximas a 35% do total de água produzida. Portanto, há margem para a melhoria desse indicador, entretanto, deve-se considerar que a implantação de um programa de redução de perdas requer altos investimentos e tempo para maturação. Algumas concessões privadas, com mais de sete anos de operação, já alcançam índices abaixo de 20%. Em 2010, esse índice situava-se em torno de 16% na concessionária Foz de Limeira, por exemplo.

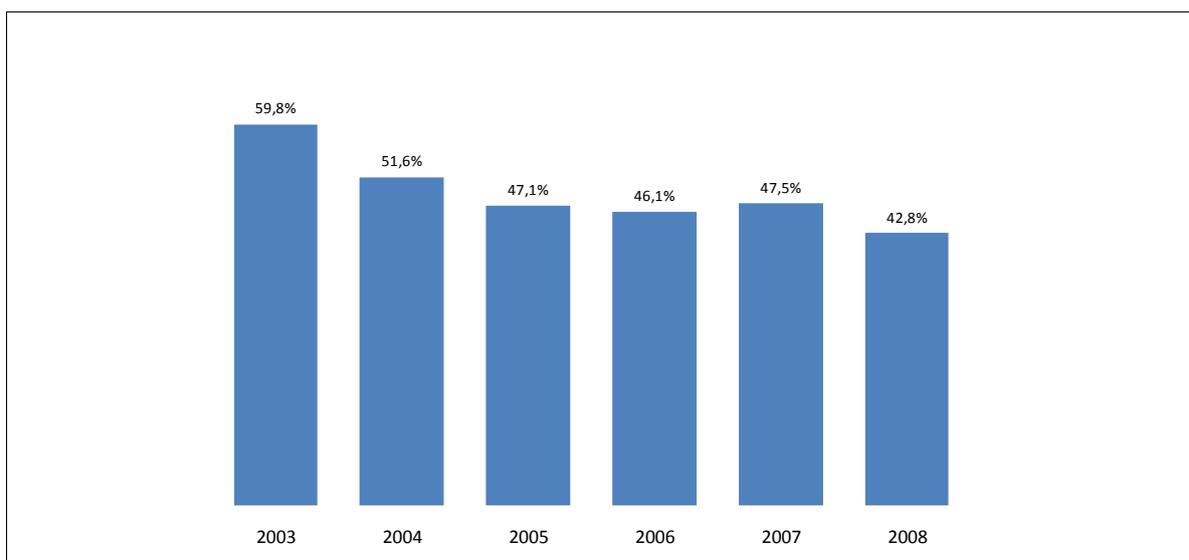


Figura 10.6 – Índice de perdas na distribuição (%).*

*[Volume de água (produzido + tratado importado – de serviço) – volume de água consumido]/
[volume de água (produzido + tratado importado – de serviço)].

Fonte: SNIS (IN 49).

Perdas de faturamento

Com relação às perdas de faturamento, ainda persistem casos críticos de fugas do sistema público, ligações clandestinas e usos de fontes próprias alternativas (poços e fossas). Esforços têm sido envidados para se atingir níveis de perdas de faturamento inferiores a 30%

Algumas concessionárias já alcançaram o indicador de 10,4% de perdas de faturamento, como a Foz de Limeira em 2008. Entretanto, o caso histórico mais emblemático de perdas de faturamento ocorre no município de Manaus, com 65,5% em 2008. Extraindo-se Manaus do cálculo desse indicador, tem-se uma média de perdas para as concessionárias privadas de 31% (SNIS, 2008), inferior à média dos países em desenvolvimento (35%). A Figura 10.7 apresenta os valores médios de perdas de faturamento para todas as concessionárias privadas no período 2003-2008.

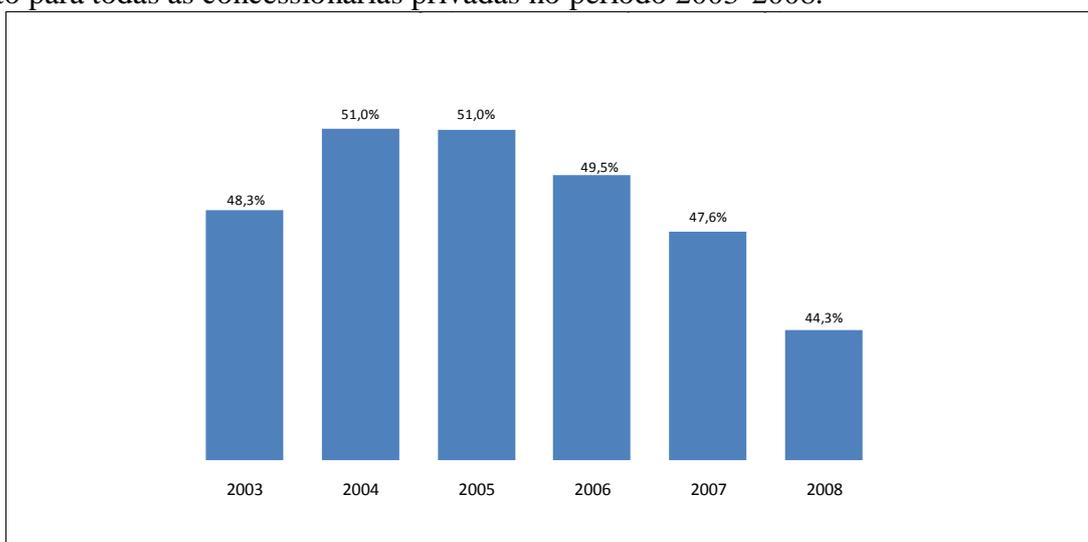


Figura 10.7 – Índice de perdas de faturamento (%).*

*[Volume de água (produzido + tratado importado – de serviço) – volume de água faturado]/
[volume de água (produzido + tratado importado – de serviço)]

Fonte: SNIS (IN 13).

Produtividade

Os resultados da análise da atuação dos operadores privados nos indicadores de desempenho operacional dos serviços indicam aumento na média da produtividade ao longo do período 2003-2008, conforme apresentado na Figura 10.8. Destaque-se que o aumento da produtividade está sustentado no crescimento mais acelerado do número de ligações e economias, em relação ao número de empregados, e não obrigatoriamente em função da redução do número de empregados.

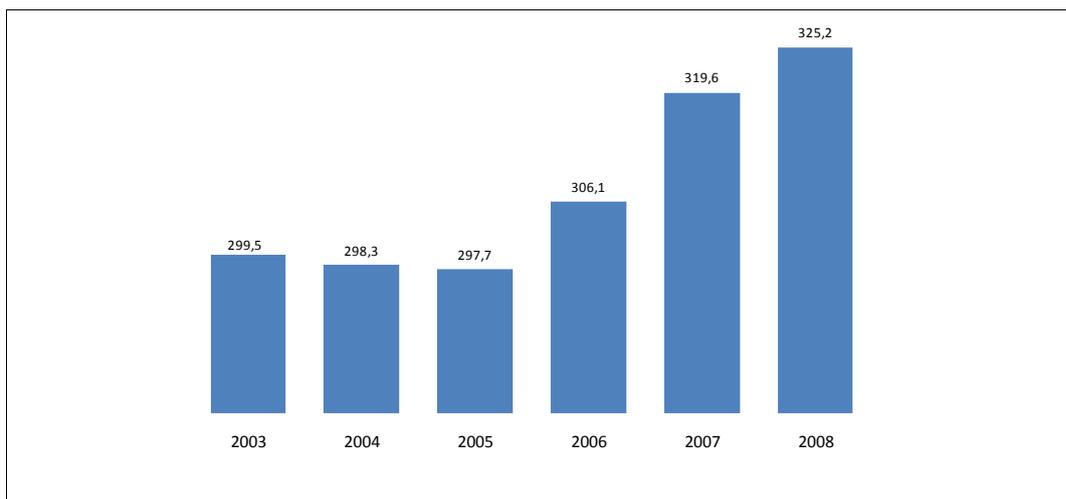


Figura 10.8 – Índice de produtividade: economias ativas por pessoal total (equivalente) (economias/empregado equivalente).*

*[Quantidade de economias ativas (água + esgoto)]/[Quantidade equivalente de pessoal total].

Fonte: SNIS (IN 19).

Tarifas

Em 2008, a tarifa média praticada pelas Cesbs era R\$ 2,15/m³, enquanto, nesse mesmo ano, a tarifa média praticada pelas concessionárias privadas era de R\$ 2,21/m³. A Figura 10.9 mostra a evolução da tarifa média das concessionárias privadas ao longo do período 2003-2008.

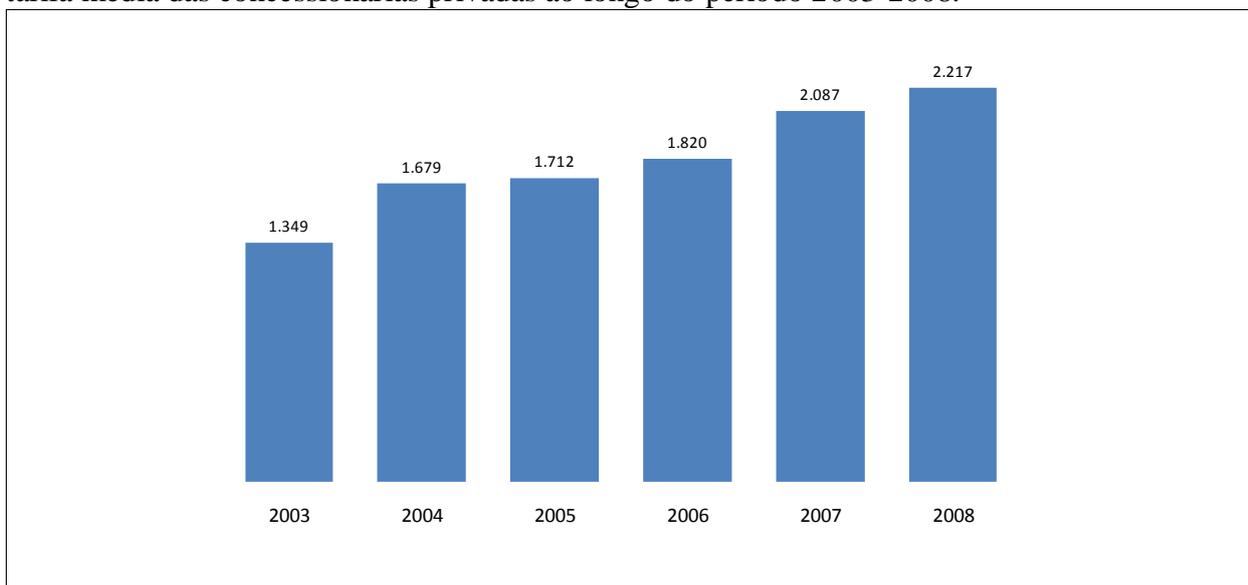


Figura 10.9 – Tarifa média praticada (R\$/m³).

*[Receita operacional direta (água + esgoto)]/[Volume total faturado (água + esgoto)].

Fonte: SNIS (IN 004).

Ademais, pesquisa realizada pelo Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Sindcon), em fevereiro de 2011, revela que 65% das concessionárias privadas adotam a política de tarifa social para atender à população de baixa renda.

Tratamento de esgoto

Observa-se, na Figura 10.10, notável aumento no índice de tratamentos de esgoto dos serviços prestados pelas concessionárias privadas, principalmente a partir do ano de 2007.

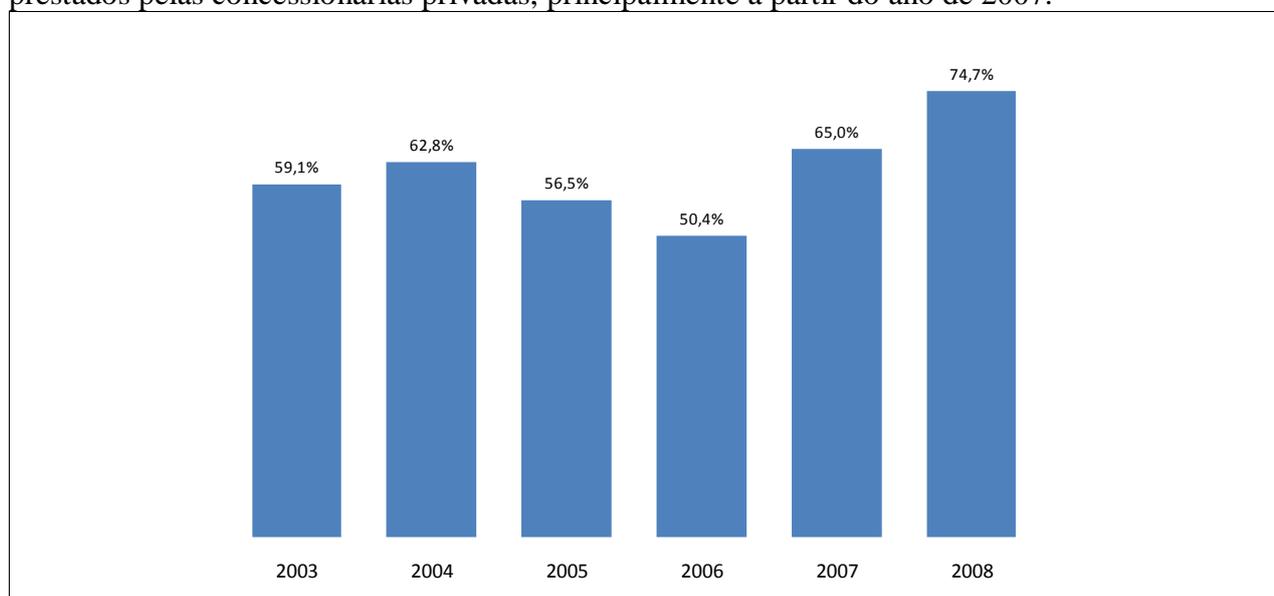


Figura 10.10 – Índice de Tratamento de Esgoto (%).*

*[Volume de esgoto tratado (mil m³ ano)]/[Volume de esgoto coletado + volume de esgoto bruto importado (mil m³ ano)].

Fonte: SNIS (IN 16).

Esses dados refletem o desempenho das concessões plenas, mas há que se ressaltar os indicadores dos municípios que concederam apenas o tratamento do esgoto à iniciativa privada, conforme relação apresentada no Quadro 10.4.

Quadro 10.4 – Municípios que concederam somente o tratamento de esgotos.

Municípios	Índice de tratamento de esgoto (SNIS 2008 – IN 16) %
Ribeirão Preto	87
Jundiaí	100
Jaú	91,4
Salto	100
Matão	100

Impacto da participação do setor privado nos usuários

O estudo do impacto da PSP foi complementado com uma “Pesquisa de Satisfação de Usuários”, desenvolvida pelo Ibope em 2008 (Brasil, 2008). Foram entrevistados os chefes de família de 2.396 domicílios, incluindo uma população de “não baixa renda” e uma população de “baixa renda”, distribuídos nos 37 municípios em que as empresas privadas operavam concessões havia mais de quatro anos.

Todos os pré-testes realizados anteriormente às entrevistas demonstraram evidências suficientes que permitem descartar a presença de um prejulgamento na avaliação da qualidade de serviço, decorrente

de preconceitos das pessoas relativos às “privatizações”, termo utilizado indevidamente. Para o usuário, é indiferente se o serviço é prestado por empresa pública ou privada.

Há diferença nas percepções relativas aos serviços que mais melhoraram. Para a camada de “baixa renda”, foram a coleta e o tratamento de esgoto. Para o grupo de “não baixa renda”, foram o fornecimento e o tratamento de água. Todos os usuários consideraram que a continuidade do serviço foi o quesito que apresentou maior melhoria.

Com relação à percepção de mudanças na qualidade do serviço, os entrevistados afirmaram que, após a concessão, têm ocorrido melhorias em todos os aspectos importantes. Tanto entre as camadas de “baixa renda” como entre as de “não baixa renda”, a qualidade do serviço geral é avaliada como melhor, em relação à existente anteriormente à concessão, atingindo níveis similares aos obtidos por outras empresas consideradas de excelência (como era o caso dos Correios em 2008).

A maioria das opiniões divulgadas foi favorável à concessionária, por esta passar a oferecer serviços de água potável canalizada. Sessenta por cento dos entrevistados julgaram o serviço de água como ótimo ou bom e quase 73% julgaram que a qualidade da água que recebeu em casa ficou entre boa e ótima.

De maneira análoga, o serviço de esgotamento sanitário foi bem avaliado: em geral, 65% dos entrevistados julgaram esse serviço como ótimo ou bom. Esse resultado se complementa com a avaliação geral do serviço de esgotamento sanitário, na qual 69,8% dos entrevistados consideraram-no como ótimo ou bom. Apenas 3,3% dos entrevistados manifestaram-se pelo retorno ao sistema de abastecimento e/ou esgotamento que tinham antes de conectarem-se às redes públicas de água e esgoto, ou seja, aos poços e fossas.

Tendência da evolução dos índices de modicidade no período posterior à concessão

A mesma pesquisa realizada pelo Ibope detectou também que, em média, a despesa com serviços de água das famílias mais pobres da amostra de municípios operados por empresas privadas representa um percentual de sua renda que se encontra dentro do critério estabelecido pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Considerando um consumo médio de 10 m³ mensais, as despesas realizadas com água potável representam cerca de 2,5% da renda recebida por 20% das famílias mais pobres.

Outro importante estudo acadêmico, desenvolvido por Oliveira (2006), por solicitação da Organização das Nações Unidas (ONU), também desmistifica mitos arraigados, ao concluir que o aumento de cobertura dos serviços de abastecimento de água pelas concessionárias privadas no Brasil deu-se, essencialmente, nas populações de baixa renda, que, até então, não eram atendidas por este serviço essencial, com tarifas sociais reduzidas, evitando, portanto criar-se um encargo financeiro excessivo para os mais pobres.

A questão tributária

O principal choque tributário setorial dos últimos anos, realizado em 2004, ocorreu sobre as alíquotas de contribuições sociais (PIS/Pasep/Cofins). Em particular, a majoração das alíquotas tributárias sobre os prestadores de serviços de saneamento básico constitui importante efeito negativo sobre os investimentos.

Note-se que tais alíquotas incidem sobre operadores privados e Cesbs, mas não sobre autarquias e departamentos municipais. Essa diferenciação torna a política tributária setorial não isonômica em relação ao vínculo institucional do prestador de serviços.

No SNIS 2008, por exemplo, o montante total de investimentos declarado pelos prestadores privados foi de R\$ 327,6 milhões, enquanto a tributação consumiu cerca de R\$ 121,8 milhões. Isso significa que a tributação drenou o equivalente a 37,17% dos recursos destinados aos investimentos.

Reflexões para o desenvolvimento do setor no Brasil

O dilema: produto essencial x saúde pública x monopólio natural

Uma característica primordial do serviço de saneamento básico é o fato deste constituir um monopólio natural. A infraestrutura dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário não pode ser repartida por mais de um agente ou operador simultaneamente. Não há como implantar duas redes de abastecimento de água, por exemplo, deixando ao usuário a escolha por esta ou aquela.

Outra peculiaridade relevante do setor é o seu caráter essencial para a saúde pública. Conjugado com uma política sanitária abrangente de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos e de drenagem, o setor de saneamento básico permite a melhoria das condições de vida da população. Como consequência, a população deve ter acesso aos serviços de saneamento básico. Essa condição deve ser verificada, independentemente da sua capacidade de pagamento.

A análise dessas duas características é importante quando se defronta com a questão da participação da iniciativa privada nos serviços de saneamento básico no país por meio de concessões. Quando se fala em “privatização” dos serviços de saneamento básico, termo não apropriado, fala-se, necessariamente, em mercado e, mais especificamente, em regras de mercado, onde vigora a lei da oferta e da procura, além da busca de lucro. Por um lado, o imperativo da universalização dos serviços de saneamento básico eclipsa a busca de lucro. Nesse caso, o interesse do empresário pode não coincidir, necessariamente, com o da população. A busca por lucratividade acaba esbarrando nas características próprias do bem econômico comercializado, de caráter essencial. Procura-se solucionar esse dilema com a criação de um sistema que permita a concessionária de serviços de saneamento básico conservar ou ampliar seus ganhos, quando ou se houver uma redução de custos, motivando-a, dessa forma, a aumentar sua eficácia e produtividade. Assim, esse sistema pretende estimular e criar a disposição de busca de uma economia de custos. Entretanto, há que se verificar a manutenção da qualidade do serviço prestado e a sustentabilidade ambiental.

Dadas as características bastante específicas do setor de saneamento básico, a instalação de um ambiente competitivo desloca-se para outra problemática, a partir da pergunta: Quem deve regular a prestação destes serviços? Nas diversas experiências históricas e internacionais de atuação de empresas públicas em monopólios naturais, assistiu-se a uma “privatização” da empresa pública pelos mais diversos interesses: corporativos, empresariais e políticos das várias esferas da administração pública. Essa característica era fruto da não separação entre o regulador e o prestador desses serviços, situação essa substancialmente alterada com a entrada em vigor da Lei n. 11.445/2007, que estabeleceu as regras para a regulação dos serviços, tanto para os prestadores privados como para os públicos.

O que se discute, neste momento, é o perfil que o setor de saneamento básico deverá assumir. Certamente, o país conviverá com um sistema misto, em que concessionárias privadas dividirão o mercado com companhias públicas.

Todavia, é preciso registrar que os desequilíbrios operacionais e financeiros que assolam as empresas públicas municipais e estaduais se reproduzem, com maior ou menor intensidade, para o conjunto de municipalidades operadas por esses agentes. Além disso, há o acúmulo de problemas ambientais gerados por décadas de pouca atenção dos prestadores de serviços de saneamento básico no controle da poluição hídrica, a qual remete à necessidade de o setor participar mais efetivamente do processo de

gestão integrado dos recursos hídricos e da incorporação da avaliação do impacto ambiental nos projetos de saneamento.

Com a transferência das obrigações públicas para o setor privado, abre-se no Brasil um campo bastante amplo para a construção e a operação dos sistemas de saneamento básico no país. Sabe-se que esse mercado é bastante promissor para a atuação da iniciativa privada. Por um lado, há grande carência quanto ao atendimento da demanda por abastecimento de água e esgotamento sanitário, além dos serviços necessários à manutenção dos diversos sistemas. Por outro, assiste-se à crise do modelo de Estado empreendedor, incapaz de suprir a demanda de investimentos necessários ao setor.

Alguns requisitos básicos para o estabelecimento de parcerias e concessões são listados a seguir: marco regulatório prévio; definição da titularidade do serviço e dos arranjos institucionais; lisura do processo competitivo; regras claras e estáveis; redução dos riscos políticos (estabilidade institucional de um Estado de Direito); estruturas tarifárias e de subsídios claras e transparentes; diagnóstico técnico e financeiro preciso; plano de investimentos adequado; arranjos financeiros e de financiamento adequados (juros, carência, amortização etc.); adequabilidade do esquema de garantias (receita futura, seguros, risco cambial etc); e sinalização dos bancos públicos para a alteração das normas de financiamento.

O sucesso de uma concessão no setor de saneamento básico também está na precisa elaboração do edital para a concorrência pública. Do edital devem constar dados precisos, tais como a indicação, por parte do poder concedente, das metas de atendimento de água e esgoto que se pretende atingir ao longo do período de concessão. Essas metas, no limite, significam a universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Para tanto, há que se proceder a um minucioso estudo de projeção demográfica e planejamento urbano. Em decorrência das metas propostas, é necessário indicar os investimentos necessários para implantação e/ou ampliação dos sistemas. Outro requisito seria a metodologia para a apresentação de proposta, em especial no que se refere ao cálculo da tarifa para a licitação, além de critérios para revisão e reajuste dessas tarifas.

A relação entre poder concedente e concessionária também deve estar bem definida, já que a concessão dos serviços de saneamento básico à iniciativa privada não retira do poder concedente sua titularidade sobre os serviços e, por isso, nem de sua responsabilidade pela qualidade dos serviços prestados. Dessa forma, o poder concedente deve estar plenamente capacitado para uma análise adequada do desempenho da concessão, a fim de dirimir conflitos entre concessionária e usuários e de aferir corretamente o equilíbrio econômico-financeiro da concessão, bem como acompanhar o cumprimento das metas propostas no edital de licitação, assim como os compromissos de investimento, melhoria no atendimento etc.

Desafios à participação da iniciativa privada

A abertura do setor de saneamento básico à atuação da iniciativa privada encontra o principal desafio na relação, já consolidada, entre prefeituras e companhias estaduais de saneamento. Segundo algumas interpretações (inclusive de setores da administração pública), muitas concessões às empresas estaduais foram feitas à margem dos dispositivos legais, da Constituição e das leis específicas que regulam o setor, especialmente quanto às licitações. O mesmo problema está ocorrendo nos Convênios e Contratos de Programa firmados entre estados e municípios, alheios ao cumprimento dos dispositivos da Lei n. 11.445/2007.

Atualmente, o setor passa pela contradição de ser atraente à iniciativa privada, mas, também de possuir condições difíceis de operação, já que há falta de definição clara sobre as relações entre municípios, estados e companhias estaduais de saneamento básico. Do ponto de vista da iniciativa privada, o que torna o setor de saneamento básico atraente é a ampla margem de ajustes que podem ser realizados

sem a necessidade de investimentos pesados em infraestrutura, que podem ser exemplificados pelo aumento da eficiência e da produtividade, e pelo próprio combate ao desperdício, ao consumo clandestino e à inadimplência.¹

Nesse ponto, o sucesso não só da atuação dos concessionários privados, mas de toda a remodelagem do setor de saneamento básico, apoia-se na perfeita integração entre agentes econômicos privados e o Estado gestor, que, ao definir claramente metas e objetivos para o setor, estabelece regras claras para a atuação dos diversos agentes envolvidos. É nesse contexto que não se pode entender a *concessão* de serviços de saneamento básico nem como uma *terceirização* dos serviços e nem como uma *privatização* das empresas. Sem dúvida, todas as concepções de descentralização, inclusive as de participação privada no setor de saneamento básico, estarão subordinadas à identificação mais ampla das carências, à definição dos investimentos necessários e dos mecanismos regulatórios.

Nesse sentido, as concessões para a exploração dos serviços não podem realizar-se de forma predatória, mas, sim, como um meio de ampliar as bases de atendimento e de melhoria de qualidade. O planejamento que dará suporte a esse processo será a consequência da mobilização mais ampla da sociedade, servindo para traçar a rota do desenvolvimento do setor.

No âmbito de uma estratégia mais abrangente para o setor, municípios, estados e iniciativa privada devem assumir tarefas referentes a um conjunto de diretrizes e prioridades definidas pelo poder público federal, ratificadas no Plano Nacional de Saneamento. Cabe a esses entes, por meio de formas de “indução administrativa”, orientar investimentos voltados para os reais interesses do usuário/consumidor. Por outro lado, não se pode esquecer que um grande número de municípios com poucos recursos continuará a depender fundamentalmente de transferências federais e estaduais para implementar os seus projetos de saneamento básico.

A magnitude dos investimentos necessários para a universalização dos serviços de saneamento básico exige a participação de capital privado, em vista também do esgotamento do modelo do “Estado Empresarial Onipresente”. A concessão dos serviços de águas e esgotos para a exploração da iniciativa privada não significa, entretanto, a retirada do setor público de sua atuação nessa área de grande demanda social. Nesse sentido, a redefinição do papel do Estado – não somente no Brasil, mas principalmente na América Latina – exige, como contrapartida, readequações que caminhem para o estabelecimento de parcerias, ou seja, a soma de capacidades de investimentos (Estado + capital privado), em que o Estado passa a assumir o papel de gestor e regulador.

Benefícios da participação privada no saneamento

O processo que vem se desenvolvendo no setor de saneamento básico no Brasil, a partir da participação privada no setor, visa atingir vantagens significativas.

A primeira delas, talvez a mais óbvia, seria a ampliação da capacidade de geração própria de recursos, pela melhoria da relação entre receitas e despesas. Isso não apenas catalisaria o ritmo de expansão dos sistemas de água e esgotos, mas viabilizaria, também, a adoção ampliada de novos esquemas de financiamento pela garantia firme de receitas futuras aos agentes financeiros. Nesse ponto, cumpre lembrar que o setor privado também apresenta necessidades de crédito, mas mantém com os agentes financeiros uma relação que em nada se assemelha às constantes e pouco satisfatórias “rolagens” da dívida pública. Além disso, a gestão privada permitiria que fosse melhor enfrentado o desafio ambiental, que, no caso brasileiro, tem sua solução dependente, em grande medida, dos recursos provenientes da receita oriunda das tarifas de água e esgotos e de financiamentos onerosos. Nas

¹Análises do 2º Fórum Nacional do Saneamento Básico (Funasab).

circunstâncias de tarifas elevadas, como as praticadas pela maioria das concessionárias públicas, não há espaço que permita abrigar eventuais novos ajustes de investimentos ambientais. Ao contrário, o que se prevê, na melhor das hipóteses, é que as receitas sejam impactadas, também, com a responsabilidade por esses investimentos de grande monta, os quais gerariam, por sua vez, novos custos operacionais, sem, necessariamente, qualquer contrapartida de ganho de arrecadação.

Em segundo lugar, a gestão dos serviços por empresas privadas obrigaria a uma relação clara, sob o aspecto contratual, entre o poder concedente e a concessionária. Historicamente, a relação entre os poderes concedentes (usualmente os municípios) e as companhias estaduais de saneamento básico tem sido pouco transparente e não muito sólida. Há uma série de anormalidades. Os contratos existentes não estabelecem exigências aos prestadores de serviços. Na prática, os municípios têm pouca ou nenhuma participação em decisões absolutamente básicas, como os investimentos a serem realizados ou a tarifa que será cobrada pelos serviços, reduzindo ou anulando, se não o mérito de governos estaduais que desenvolveram esforços apreciáveis pela recuperação de suas companhias de saneamento, ao menos a possibilidade de que essa melhoria dos padrões empresariais resulte estável e imune às vicissitudes de políticas de curto prazo.

Em terceiro lugar, a solução que pode ser dada pela iniciativa privada para os problemas do setor poderia liberar a capacidade financeira e gerencial dos vários níveis de governo para o tratamento de localidades urbanas e rurais marcadas pela baixa capacidade de geração de riquezas. Dessa forma, o governo poderia se dedicar aos municípios que não têm como atingir um atendimento adequado sem a adoção de políticas de subsídios. Tal providência diminuiria muito as áreas que deveriam remanescer, talvez obrigatoriamente, sob o controle mais direto do setor público. De qualquer forma, disso tudo resultaria um ônus fiscal menor para o setor público, e uma concentração dos subsídios ainda necessários e das formas de acompanhamento de sua aplicação em um número menor de localidades.

Em quarto lugar, nunca é ocioso assinalar que a gestão privada permitiria um aproveitamento melhor da capacidade técnica do setor já disponível, em especial aquela presente no setor público, mas que nem sempre sobressai ante a predominância de políticas administrativas inadequadas, corporativistas, com forte ingerência política.

Isso posto, é previsível que, no futuro, a iniciativa privada alcance, tanto no Brasil quanto em muitos outros países, uma posição mais forte no setor de saneamento básico, convivendo em harmonia e em parceria com o setor público. Soluções tipo PPP ou mesmo concessões tradicionais, assim como outros tipos de gestão delegada ou participação societária, aparecerão, certamente, em número muito superior ao verificado atualmente. Nesse contexto, estudos desenvolvidos pela Abcon preveem que as empresas privadas deverão aumentar sua quota de participação nesse setor, podendo atender entre 30% e 40% da população urbana nos próximos dez a quinze anos.

Referências

ABCON] ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO. *Acervo técnico e banco de dados*.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Exame da participação do setor privado na provisão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Brasil*. Brasília, DF: Ministério das Cidades/ PMSS/ Consórcio Inecon/ FGV, 2008.

_____. Ministério das Cidades - Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS) - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)- Série Histórica 2003 a 2008

_____. Ministério do Planejamento - Secretaria de Política Urbana. *Série modernização do setor de saneamento*. Volume 3: Flexibilização institucional da prestação de serviços de saneamento. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, 1995.

KINGDOM, B.; LIEMBERGER, R.; MARIN, P. The challenge of reducing non-revenue water (nrw) in developing countries how the private sector can help: a look at performance-based service contracting. *Water Supply and Sanitation Sector Board*, Washington, D.C., World Bank., 2006.

MANSUR, E.; SANTOS JUNIOR, R. A.; MELLO, R. B.; CASTRO, T. *Um estudo para a privatização das atividades de saneamento básico no Brasil (ameaças e oportunidades)*. 1999. Trabalho de Conclusão de Curso – Faculdade de Administração de Empresas, Fundação Armando Álvares Penteado, São Paulo.

MELLO, M. F. Privatização do setor de saneamento no Brasil: quatro experiências e muitas lições. *Texto para Discussão 447*, Departamento de Economia da PUC-Rio, setembro 2001.

MONTENEGRO, L. *A presença do capital privado no setor de água e esgotos no Brasil*. 2006. Trabalho de Conclusão de Curso – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo.

OLIVEIRA, A. *Impactos da participação do setor privado na prestação dos serviços de abastecimento de água no Brasil*. Brasília, DF: UnB, 2006.

PARLATORE, A. C. A privatização do setor de saneamento no Brasil. In: PINHEIRO, A. C.; FUKASAKU, K. *A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 2007.

- SANCHEZ, O. *Águas de São Paulo: as tentativas de privatização do saneamento (1995/8)*. 2000. 82 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- SILVA, G.; TYNAN, N.; YILMAZ, Y. Private participation in water and sewerage sector: recent trends. In: World Bank. *The private sector in water: competition and regulation*. Washington, D. C.: World Bank, 1999. pp. 5-12.
- [SINDCON] SINDICATO NACIONAL DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO. *Acervo técnico e banco de dados*.
- TUROLLA, F. A. *A provisão e operação de infraestrutura no Brasil: o setor de saneamento*. 1999. 94 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getulio Vargas, São Paulo.
- VARGAS, M. C. *O negócio da água: riscos e oportunidades das concessões de saneamento à iniciativa privada: estudos de caso no Sudeste brasileiro*. São Paulo: Anablume, 2005.
- VASCONCELOS, R. F. A. *Enigma de hidra: o setor de saneamento entre o estatal e o privado*. 2009. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.