

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

PARCERIAS PÚBLICA PRIVADA (PPP) COMO SOLUÇÃO PARA O SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL¹

Priscila Spanemberg², Anna Paula Sandri Zappe³, Caroline Brune⁴, Dirjan Francisco Rigon Tabbille⁵, Graciele Rosana Dos Santos Gregorio⁶, Giuliano Crauss Daronco⁷.

¹ Projeto de pesquisa realizado na disciplina de Saneamento Básico no curso de Engenharia Civil da Unijuí

² Acadêmica do Curso de Engenharia Civil da Unijuí, priscila.spanemberg@outlook.com

³ Acadêmica do Curso de Engenharia Civil da Unijuí, bolsista PET Engenharia Civil Unijuí,anna.zappe@hotmail.com

⁴ Acadêmica do Curso de Engenharia Civil da Unijuí, brune.caroline@hotmail.com

⁵ Acadêmico do Curso de Engenharia Civil da Unijuí, dirjantabbille@gmail.com

⁶ Acadêmica do Curso de Engenharia Civil da Unijuí, graci_ijui@hotmail.com

⁷ Professor Doutor do Curso de Engenharia Civil da Unijuí, giuliano.daronco@unijui.edu.br

1. Introdução

Segundo a Lei nº 11.445, de 2007, o saneamento básico se caracteriza como um conjunto que abrange serviços, infra-estruturas e instalações, tais como: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Conforme Groselli (2010), uma das maiores dificuldades no referido setor é a acessibilidade, seja por questões de saúde ou ambientais.

De acordo com Nozaki (2007) o setor do saneamento básico no Brasil carrega grande peso no desenvolvimento e crescimento econômico nacional, porém por muitos anos se teve poucos e baixos investimentos, e por isso, hoje sofre com severas consequências em decorrência do acontecido. Em conformidade com Groselli (2010) há realmente uma dificuldade muito grande dos governos realizarem os investimentos que são necessários, por causa principalmente das grandes demandas e necessidades inerentes do setor. O governo federal para tentar solucionar esse problema, promoveu uma série de ações no sentido de ampliar os recursos disponíveis para o setor de saneamento básico (NOZAKI, 2007).

Uma das alternativas que vem sendo apontadas pelas experiências internacionais é a constituição de Parcerias Pública Privada - PPP (GROSELLI, 2010). Segundo o autor, os investimentos realizados por essas parcerias seriam em setores chave, onde existem dificuldades em suprir as demandas por parte do Estado, que acaba deixando o papel de executor para assumir o papel de agente parceiro e regulador com o agente privado. Conforme Nozaki (2007) a partir dessa solução se tem muita expectativa para alavancar o setor, não só de saneamento, mas de infra-estrutura como um todo. Portanto, a descentralização e a maior participação da iniciativa privada podem ser consideradas soluções ideais para a retomada dos investimentos no setor (SAIANI, 2007).

2. Metodologia

Tendo como objetivo conhecer e aprofundar conhecimentos referentes ao tema, a metodologia utilizada é a revisão bibliográfica ou pesquisa teórica, que tem como finalidade verificar e analisar as informações contidas em bibliografias relacionadas com o assunto. Com a leitura de artigos, trabalhos e textos de outros autores, buscam-se ideias e tópicos já formulados com objetivo de uma

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

nova criação com base orientada. Com estas bibliografias procura-se, adquirir conceitos com referência adequada e utilizá-los de forma que se enquadrem no mesmo contexto.

3. Resultados e Discussão

Segundo Nozaki (2007) o setor de saneamento básico no país teve uma baixa taxa de investimentos por um tempo, devido a políticas promovidas pelo governo em relação a estes investimentos. Hoje, como resultado, trabalha-se com severas consequências em todas as ramificações do saneamento, como a falta de acesso à água, escassez de sistema de captação de esgoto e menos ainda de tratamento desse resíduo, problemas referentes ao lixo e a drenagem urbana. Todas essas dificuldades acabam gerando danos para a população, meio ambiente e também para os cofres públicos, tendo que lidar com o melhoramento desses serviços e também com as questões de saúde causadas pelas doenças.

De acordo com Nozaki (2007) o Brasil enfrenta diversos problemas que são gerados ou não solucionados pela falta de eficiência e investimento num âmbito nacional da aplicação do saneamento básico, situação que se mantém por longo período. Além de problemas com doenças, tem-se também problemas com enchentes pela falta de drenagem que acabam por gerar danos ambientais em rios e córregos, e a falta de ações na área de educação ambiental que ocasiona um grande desconhecimento da população sobre o assunto. Ainda de acordo com o autor, todos esses danos não geram consequências apenas para a população, geram consequências também para os cofres públicos, que precisam investir mais em saúde, tratamento de doenças, tratamento de água e esgoto, e conseqüentemente em uma série de ações para ampliar os recursos disponíveis.

A gestão pública é a que detém a maioria dos serviços de saneamento básico no Brasil (Nozaki, 2007). Ainda de acordo com o autor, esse setor é associado a um trabalho lento, ineficiente e sem resultados positivos e comumente é declarado como burocrata. Além de todos os problemas quantitativos e qualitativos que o setor de saneamento básico no Brasil enfrenta, o que mais agrava é que, os investimentos são muito escassos e os resultados das ações pouco sensíveis, o que sinaliza baixas perspectivas de alterações do quadro atual. O poder público continua com a mesma dificuldade de antes, a falta de recursos financeiros para investimentos, e o setor privado vê com receios as perspectivas para investimentos no setor, na atual situação regulatória e de legislação vigente (NOZAKI, 2007).

Para Moreira (1998) a deficiência operacional de empresas do setor público também é refletida nos altos custos com pessoal. O indicador que reflete essa afirmação é a participação da despesa de pessoal total na despesa de exploração e a despesa média por empregado que deve indicar um valor positivo para o grupo das empresas públicas. Além desse indicador, existe uma tendência de que essas empresas também registrem uma maior despesa de exploração por economia e um maior gasto com os serviços totais por m³ faturado, pelo fato de possuírem tecnologia defasada, dificuldades de manutenção técnica do sistema e trabalhadores menos produtivos e profissionais desmotivados.

Mas de maneira em geral, o setor público apresenta dificuldades em captar os recursos necessários para investimentos por parte de empresas públicas, em função de estas estarem presas a diversas regras fiscais e legislações, o que compromete significativamente o andamento para solicitações de verbas (SCRIPTORE, 2010). Pois, a grande dificuldade em administrar um serviço público é somada a toda essa legislação que muitas vezes dificulta um processo para compra ou contratação de serviços que são em grande parte do tempo emergenciais (NOZAKI, 2007).

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

Portanto a necessidade de que o governo interfira no setor, seja provendo os serviços direta ou indiretamente, de forma a regular a atividade executada por outra empresa. Porém, a sub provisão de infraestrutura dificulta o crescimento econômico, vários trabalhos destacam o papel do investimento em infraestrutura e mostram uma complementariedade entre o gasto público e o privado, onde o investimento governamental em infraestrutura propicia o investimento privado, possibilitando assim, maiores ganhos de produtividade e crescimento econômico do país (NOZAKI, 2007).

O Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), criado em 1968, tinha a finalidade de viabilizar um alto volume de investimento no setor de saneamento e tornar possível a grande expansão na indústria da construção civil durante o regime militar. O modelo PLANASA tinha como principais metas abranger o atendimento de abastecimento de água e coleta de esgotos, possuir uma estrutura tarifária que lhes permitisse a auto sustentação e a redução de custos através do avanço tecnológico (JUSTO, 2004).

O PLANASA conseguiu aumentar significativamente os índices de atendimento de água e, em menor escala, de coleta e tratamento de esgoto. O percentual de domicílios urbanos ligados às redes de abastecimento de água era de 55% em 1970 e passou para 84% em 1983. No que se refere à coleta de esgotos, porém, o percentual de domicílios urbanos conectados passou de 22% em 1970 para algo em torno de 35 a 40% (JUSTO, 2004).

De acordo com Justo (2004), durante as décadas de 1970 e 1980 ocorreu uma série de crises econômicas que limitaram os investimentos no setor de saneamento urbano. A utilização de tecnologias tradicionais e de alto custo tornou mais difícil a evolução do atendimento à população. Mesmo com um grande volume de recursos para financiamento contratado, não foi possível realizar os investimentos necessários para a universalização dos serviços de saneamento básico.

Em 1980, foram definidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), as metas mundiais para atendimento à população com serviços de saneamento, tais metas para o abastecimento de água eram de 90% da população urbana e 70% para a coleta de esgotos. Porém, em 1990, os dados apontavam que apenas 88% da população urbana brasileira tinha acesso à rede de distribuição de água e apenas 39% possuía rede de coleta de esgotos. Os resultados mostravam claramente que o país não atingiu as metas estabelecidas pela ONU (JUSTO, 2004).

Além dos agravantes econômicos, Scriptore (2010) cita outros fatores que contribuíram para a degradação do PLANASA, como a expansão urbana acelerada, a ineficiência operacional devido aos elevados custos financeiro e perdas de faturamento e impossibilidade de auto sustentação. Diante dessa situação, o plano foi extinto em 1992. Com isso, as empresas passaram a enfrentar grandes dificuldades para efetuarem empréstimos, o que levou a união entre o poder público e o setor privado, como alternativa para obter outras fontes de recursos além do investimento público.

Scriptore (2010), ainda afirma que as complexidades de realizar empréstimos por parte das empresas públicas e que, de acordo com a situação atual de investimentos, o Brasil demorará 66 anos para possuir serviço sanitário universal, ressaltando assim que uma solução seria a parceria entre poder público e privado, assim acelerando o crescimento dos investimentos, tendo em vista que existirão outros meios além do investimento público. Scriptore e Toneto Júnior (2012) relatam a aprovação da Lei nº 8.987, em 1995, que autorizou a operação do setor privado na exploração de serviços públicos e a Lei nº 11.079, aprovada em 2004, que instituiu as normas gerais para licitação

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

e contratação de parceria público-privada, sendo essas leis a abertura para que alguns municípios optassem por privatizar a prestação de serviços de saneamento básico.

Entorno disso, Groselli (2010 apud Robles, Vignoli et al, 2008) afirma que, por mais que houve um aumento na participação privada, ela é pequena, isso se defere às questões político-ideológicas, referentes da sociedade e dos órgãos públicos e outro indicativo é não haver uma regulamentação do setor completa no âmbito governamental, de forma que não existe uma garantia de retorno dos investimentos. Frente a isso, a causa dos problemas são as falhas de contrato ou a instabilidade política.

Scriptore (2010, p. 53) concorda que o avanço de Parcerias Público-Privadas é modesto, porém afirma que existe uma ampliação de suas criações e isso “contribui para aumentar a participação privada no mesmo e atuar na melhoria e na gestão dos serviços de água e esgoto.” Groselli (2010) relata que ao aplicar PPPs (Parcerias Público-Privadas) no setor de saneamento básico, é imprescindível que ocorra uma melhora, sendo que, o autor ainda descreve que (2010 apud Robles, Vignoli et al, 2008) a partir da interferência privada, houve um deslocamento positivo de 85,71%, sendo apenas 14,29% negativo na área de abastecimento de água. No entanto, a mudança referida ao tratamento de esgoto foi de 63,64% positiva e 36,36% negativa.

As empresas privadas apontam menores índices de perdas de distribuição e faturamento que as empresas públicas, o que pode demonstrar a relativa eficiência do sistema privado. As empresas privadas possuem uma maior preocupação com o faturamento, assim registram uma menor despesa com os serviços totais em função de obter um maior lucro. Isso indica um desempenho financeiro das empresas privadas consideravelmente maior que das empresas públicas. Em termos de qualidade, as empresas privadas podem ser inferiores as públicas, pelo fato de acabarem sacrificando a qualidade dos serviços a fim de obter menores custos. As empresas públicas alcançam seus objetivos de natureza social, enquanto as privadas procuram alcançar a eficiência técnica ou financeira (SCRIPTORE; TONETO JÚNIOR, 2012).

Um fator para as empresas privadas apresentarem melhores indicadores financeiros é devido a elas não estarem sujeitas a restrições fiscais e contingenciamento de crédito. Além disso, as empresas privadas apresentam maiores tarifas por terem de cobrir seus custos operacionais e ainda tornar rentáveis seus investimentos. É por isso que normalmente as empresas privadas atuam em regiões de renda mais elevada, pois reconhecem que o retorno financeiro nessas regiões é maior. Já as empresas públicas, por possuírem uma função social, acarretam em tarifas não condizentes com os investimentos, uma vez que precisam atingir objetivos políticos. Outro fator relevante é a facilidade de trocas de funcionários nas empresas privadas, ao não atingirem as metas determinadas pela empresa, os funcionários são substituídos. Na gestão pública a substituição de funcionários é dificultada por vários procedimentos burocráticos e políticos que envolvem tanto processos de contratação quanto limitações fiscais (SCRIPTORE, 2010).

Saiane (2006) apresenta um estudo relacionando três prestadores de serviço, o qual foi definido, de acordo com o SNIS (Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico), como regional, local público e local privado, o primeiro sendo companhias estaduais, o segundo serviços municipais e o terceiro, empresas privadas. Nos anos de 1991 e 2000, nota-se que o acesso a abastecimento de água por rede geral era maior sendo fornecido por prestadores de locais públicos, porém, quando se refere ao sistema de coleta de esgoto por rede geral, percebe-se que o acesso por locais públicos era maior no primeiro ano, porém, no segundo ano houve um acréscimo pelos locais

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

privados. O mesmo autor analisou, em 2004, qual prestador de serviço de saneamento básico possui melhor desempenho, sendo que o resultado é que tanto os locais públicos como os privados são melhores que os regionais.

Também foram analisados quais os tipos de prestadores que apresentaram melhor desempenho entre os anos de 2000 a 2004, sendo que, através da análise do autor, quem apresenta uma melhor evolução de desempenho são os prestadores de serviço de saneamento básico de local privado, tanto referente ao local público quanto ao local regional. O autor ainda relata que isso era eminente, pois nos anos 2000 os locais privados já possuíam um desempenho médio superior quando comparados aos demais. Realizando um resultado médio, o prestador que se destacou foi o de local privado, em 2004, da mesma forma que foi o servidor que mais investiu nos setores de água e esgoto entre 2000 e 2004 (SAIANE, 2006).

Segundo Saiani (2006), para os ganhos de eficiência e de cobertura se tornarem cada vez mais expressos, a escolha por descentralização e desestatização é a melhor, tendo em vista que tanto prestadores locais públicos, como prestadores locais privados apresentam um desempenho médio melhor que os prestadores regionais, destacando os servidores privados pelo maior investimento em água e esgoto. Esse investimento se dá pela geração de excedentes e capacidade de pagamento pelos empréstimos, como também, por não possuírem limites de endividamento impostos pela LRF (Lei da Responsabilidade Fiscal) e pelas Resoluções do Senado e do CMN (Conselho Monetário Nacional), da facilidade para o endividamento.

4. Conclusões

As empresas públicas têm mostrado ao longo dos anos um sistema falho, que começou com uma evolução significativa, mas não acompanhou o crescimento da população urbanizada. É notória a lentidão do sistema, que apresenta baixa produtividade ligada a um atraso tecnológico. O setor público torna-se limitado diante das dificuldades enfrentadas para obter recursos para investimentos em função das diversas regras fiscais e legislações vigentes. Como alternativa para essa situação tem-se a aliança entre o sistema público ao sistema privado, abrindo um leque para novos investimentos e novas gestões. A participação privada mostrou-se eficiente, com um reflexo positivo no setor de saneamento básico. A privatização gerou evolução em relação aos serviços prestados e principalmente na questão financeira.

As empresas privadas não estão sujeitas a restrições fiscais e conseguem realizar maiores investimentos e os tornar rentáveis. No entanto, as empresas privadas têm uma tendência a buscarem abranger o sistema de saneamento em locais rentáveis, com população que apresentam rendas significativas, deixando visível a situação crítica do saneamento em localidades de baixa renda. Aliar as políticas sociais do sistema público à produtividade e desempenho financeiro do sistema privado seria uma solução para a evolução do saneamento básico no país, para isso seria necessária uma mudança nas questões governamentais vigentes. É preciso melhorar o relacionamento do setor público com o setor privado, principalmente no que se refere aos fornecedores de produtos e serviços terceirizados.

5. Palavras-chave: Saneamento Básico. Parcerias pública - privada. Gestão pública. Gestão privada.

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

6. Referências

BRASIL. Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Presidência da República – Casa Civil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 16 de mai. 2016.

GROSELLI, R. Parcerias público-privadas no setor de infraestrutura em saneamento: uma análise da relação entre o Estado e a iniciativa privada. Porto Alegre, 174 p., 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas.

JUSTO, M. C. D. de M. Financiamento do saneamento básico no Brasil: uma análise comparativa da gestão público e privada. Campinas, 165 p., 2004. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

MOREIRA, T. A hora e a vez do saneamento. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, n. 10, p. 12, 1998. Disponível em: <<http://www.bndespar.gov.br/>> Acesso em: 17 de mai. 2016.

NOZAKI, V. T. de. Análise do Setor de Saneamento Básico no Brasil. Ribeirão Preto, 109 p. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade.

ROBLES, R. R.; VIGNOLI, F. H. et al. Exame da participação do setor privado na provisão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Brasil. São Paulo: FGV/INECON, 2008. Disponível em:<<http://www.cidades.gov.br>> Acesso em: 16 mai. 2016.

SAIANI, C.C.S. Restrições à expansão dos investimentos em saneamento básico no Brasil: déficit de acesso e desempenho dos prestadores. Ribeirão Preto, 315 p., 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto.

SCRIPTORE, J. S.; TONETO, R. J. A estrutura de provisão dos serviços de saneamento básico no Brasil: uma análise comparativa do desempenho dos provedores público e privados. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, p. 1479-1504, nov./dez. 2012.

SCRIPTORE, J. S. A parceria público-privada no saneamento básico brasileiro: uma proposta para o desenvolvimento do setor. Ribeirão Preto, 153 p., 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto.