



Desenvolvimento em Questão

ISSN: 1678-4855

davidbasso@unijui.edu.br

Universidade Regional do Noroeste do

Estado do Rio Grande do Sul

Brasil

Bevilacqua Leoneti, Alexandre; dos Santos, Marcelo Elias; Lucirton Costa, André; Valle
Walter Borges de Oliveira, Sonia

A Parceria Público-Privada no Contexto da Universalização do Saneamento no Brasil

Desenvolvimento em Questão, vol. 13, núm. 32, octubre-diciembre, 2015, pp. 78-102

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

Ijuí, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75241745005>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

A Parceria Público-Privada no Contexto da Universalização do Saneamento no Brasil

Alexandre Bevilacqua Leoneti¹

Marcelo Elias dos Santos²

André Lucirton Costa³

Sonia Valle Walter Borges de Oliveira⁴

Resumo

Nos últimos anos, o setor de saneamento tem recebido uma maior atenção governamental visando ao equilíbrio e à universalização dos serviços. Neste novo cenário, todavia, a limitada capacidade de endividamento do setor público no país tem impedido a concretização da meta da universalização dos serviços de saneamento. Como meio para favorecer a participação do setor privado, o modelo conhecido como Parceria Público-Privada – PPP – tem sido adotado em outros países e recentemente foi inaugurado no Brasil, por meio de projeto de saneamento realizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES – para financiar obras no sistema de saneamento de Rio Claro (SP). Nesse contexto, a presente pesquisa pretendeu, por meio de uma abordagem exploratória, verificar como foi realizado o primeiro investimento em saneamento por meio da PPP e discutir a função estratégica desse mecanismo no processo de universalização do saneamento no

¹ Bacharel em Administração de Empresas pela Universidade Paulista (Unip) e Matemática Aplicada a Negócios pela Universidade de São Paulo (FFCLRP/USP). Mestre em Administração de Organizações pela Universidade de São Paulo (Fearn/USP). Doutor em Engenharia Hidráulica e Saneamento pela Universidade de São Paulo (EESC/USP). Professor da Universidade de São Paulo (Fearn /USP). ableoneti@usp.br

² Bacharel em Ciências Contábeis e em Administração de Empresas pela Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT). Mestre em Administração de Organizações pela Universidade de São Paulo, campus de Ribeirão Preto (Fearn /USP). Professor do Centro Universitário Uniseb – Ribeirão Preto. santosmarcelolias@gmail.com

³ Bacharel em Engenharia de Produção Mecânica pela Universidade de São Paulo (EESC/USP). Mestre e doutor em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (Eaesp/FGV). Livre-docente em Administração Geral pela Universidade de São Paulo (Fearn /USP). Professor associado da Universidade de São Paulo (Fearn /USP). alcosta@usp.br

⁴ Bacharela em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (FAU/USP). Mestre em Engenharia Hidráulica e Saneamento pela Universidade de São Paulo (EESC/USP). Doutora em Administração pela Universidade de São Paulo (FEA/USP). Livre-docente em Administração Geral pela Universidade de São Paulo (Fearn /USP). Professora associada da Universidade de São Paulo (Fearn /USP). soniaw@terra.com.br

Brasil. Com base no caso apresentado, porém, as principais conclusões sugerem que a sustentabilidade dos agentes envolvidos deve ser garantida, no sentido de não permitir que interesses particulares sobreponham-se aos públicos, ou vice-versa.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada. Saneamento.

THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE CONTEXT OF UNIVERSAL SANITATION IN BRAZIL

Abstract

In the recent years, the sanitation sector has received more attention from the Brazilian government. However, the limited indebtedness capacity of the public sector is preventing meet the goal of 100% attendance of sanitation services in the country. In order to encourage the private sector participation, the model known as Public-Private Partnership – PPP – has been recently launched in Brazil. The first sanitation project was conducted by the National Bank for Economic and Social Development – BNDES – in the city of Rio Claro (SP). In this context, the research aims was to evaluate the first PPP in sanitation and discuss the strategic role of this mechanism in Brazil. Based on the case presented, the main findings suggest that the sustainability of the agents involved should be guaranteed to not allow that private interests prevail over the public, or vice versa.

Keywords: Public-Private Partnership. Sanitation.

Historicamente o investimento em saneamento no Brasil tem sido realizado de forma pontual, principalmente por meio de recursos e políticas de gestão pública provenientes das esferas da União, dos Estados e dos municípios, em grande parte das vezes com o objetivo de aumentar o índice de atendimento dos serviços de abastecimento de água. Em decorrência desta preferência e da falta de uma continuidade nestes planos de investimento os serviços de coleta e tratamento de esgoto no Brasil ainda são considerados muito precários, constituindo um dos maiores problemas de saúde pública no Brasil (Banco, 2012).

Nos últimos anos, o setor tem recebido uma maior atenção governamental visando ao equilíbrio e à universalização dos serviços, tanto pelo aprimoramento da legislação que regula o setor quanto pela quantidade significativa de recursos que passou a estar disponível, tais como: (i) recursos onerosos, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS – e Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; (ii) recursos não onerosos, derivados da Lei Orçamentária Anual – LOA –, também conhecidos como Orçamento Geral da União – OGU –, e de orçamentos dos Estados e municípios; (iii) recursos provenientes de empréstimos internacionais; (iv) recursos próprios dos prestadores de serviços, resultantes de superávits de arrecadação; (v) Plano de Aceleração do Crescimento – PAC (Rezende, 2011; Secretaria..., 2010).

Nesse novo cenário, todavia, um novo fator está impedindo a concretização da meta da universalização dos serviços de saneamento: a limitada capacidade de endividamento do setor público no país. Esta capacidade de endividamento poderia ser suprida pela participação do setor privado que, ao contrário do que se verifica em outros países, ainda possui pequena participação no Brasil.

Como meio para favorecer a participação do setor privado, e sua atuação em conjunto com o setor público para aumentar os índices de atendimento dos serviços de saneamento, o modelo conhecido como Parceria Público-Privada – PPP – prevê a aplicação dos recursos disponíveis de forma estratégica, transferindo ao setor privado os riscos de construção e operação,

evitando os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal com o consequente limite de endividamento do Estado. Este modelo já tem sido adotado em outros países como a Inglaterra, por exemplo, e recentemente foi instituído no setor de saneamento no Brasil, sendo o primeiro contrato de financiamento de projeto de saneamento realizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES – para financiar obras no sistema de saneamento de Rio Claro (SP).

Neste contexto, a questão da presente pesquisa é: a estratégia de investimento em saneamento por meio de PPP pode auxiliar o processo de melhoria de eficiência na prestação de serviços de saneamento no Brasil? Como principal objetivo, esta pesquisa pretende verificar como foi realizado o primeiro investimento em saneamento por meio da PPP e discutir a função estratégica deste mecanismo no processo de universalização do saneamento no Brasil. Também se procurou identificar algumas outras estratégias para o setor de saneamento, o que poderá auxiliar os gestores públicos no cumprimento da universalização desses serviços no país.

Metodologia

Esta pesquisa foi desenvolvida por meio de uma abordagem exploratória, uma vez que sugere pontos que ainda não estão totalmente elucidados sobre o tema estudado. A pesquisa exploratória, segundo Cooper e Schindler (2003), tem seu início com a verificação de dados publicados em literatura, ou seja, dados secundários. Para a busca de dados secundários foram utilizadas as bases de revistas eletrônicas do Scielo e *Science Direct*, bancos de teses e dissertações, bem como dados consolidados de agências de governo. Também foram consultados os sites de empresas de saneamento, além do próprio site do município de Rio Claro (SP). As buscas foram efetuadas a partir dos termos: PPP; parceria público-privada; saneamento e tratamento de esgoto. As análises foram realizadas de forma qualitativa, de acordo com a sequência de atividades proposta por Gil (2002, p. 133): “[...] redução dos

dados, a categorização desses dados, sua interpretação e a redação do relatório”. A primeira etapa da pesquisa foi a exploração do tema, identificando casos a serem analisados, além do levantamento das políticas do setor e da inovação da lei da PPP. A segunda etapa foi a comparação da PPP com outros instrumentos de gestão. O último estágio foi a análise do caso do município de Rio Claro (SP), também por meio de dados secundários.

O Setor de Saneamento no Brasil

Em grande parte, o setor de saneamento no Brasil foi construído com base em investimentos realizados por planos governamentais específicos para o setor, como o Planasa nas décadas de 70 e 80, que incentivou a criação e o fortalecimento das concessionárias municipais, pelos investimentos não onerosos de bancos públicos, como a Caixa Econômica Federal – CEF – e o BNDES, e por programas federais de apoio ao saneamento da década de 90, como os financiamentos do OGU (Leoneti; Prado; Oliveira, 2011). Além disto, a maioria destes investimentos em saneamento, mesmo durante o Planasa, teve como prioridade a universalização do abastecimento de água, devido ao maior efeito político quando comparado à coleta e tratamento de esgoto, como comenta Nosaki (2007). Ainda que com uma atuação mais modesta, esta tendência também foi adotada pelo setor privado, a partir das privatizações da década de 90, com os investimentos sendo direcionados para as redes de abastecimento de água e não para a coleta e tratamento de esgoto, devido à valorização da água como recurso econômico (Oliveira, 2005).

Como consequência, segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento – Snis (Sistema..., 2012), em 2007, o índice médio de abastecimento de água urbano apresentou um valor próximo à universalização deste serviço, tendo alcançado 97,9% da população. Em termos de esgotamento sanitário, porém, o atendimento urbano com coleta, tendo atingido um índice médio nacional de apenas 32,5% para o tratamento do esgoto coletado, apresentou-se muito aquém da meta comprometida

com a Organização das Nações Unidas – ONU – em reduzir pela metade a proporção de pessoas sem acesso ao esgotamento sanitário até o ano de 2015 (Programa...NUD, 2008). Dentre os fatores que ajudam a explicar o presente déficit no setor de saneamento no país cita-se, principalmente: (i) as indefinições regulatórias e irregularidades contratuais, que inibem a presença do setor privado no setor de saneamento (Saiani; Toneto Junior, 2010); (ii) a baixa capacidade de aplicação dos recursos disponíveis por parte do setor de público no Brasil (Sistema...NIS, 2012); e (iii) a existência de população de baixa renda com incapacidade de pagar pelo serviço prestado (Bird, 2002).

Segundo Toneto Junior e Saiani (2006), o setor de saneamento é o que ainda mostra a menor participação do setor privado, mesmo apresentando características semelhantes aos demais setores de infraestrutura. De acordo com a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas dos Serviços Públicos de Água e Esgoto – Abcon (2008) – a participação do setor privado no setor de saneamento está em torno de apenas 9,6% no país. Em comparação com outros países, o Brasil apresenta potencial para atrair fundos privados de investimentos no setor de saneamento (Tabela 1). Ressalte-se que em várias regiões do país as exigências de infraestrutura são urgentes e sua falta acarreta sérios problemas de saúde pública, o que justificaria a adoção de medidas estratégicas para a reversão deste quadro.

Tabela 1 – Participação privada nos serviços de saneamento 2002 (em %)

País	Água	Esgoto
Inglaterra	87	92
Chile	65	63
França	79	56
Espanha	46	48
Estados Unidos	15	8
México	16	5

Fonte: Frischtak (2008).

A desigualdade do acesso a serviços de saneamento nos municípios brasileiros ainda é uma realidade. O estudo de Saiani, Toneto Júnior e Dourado (2013) mostrou que a desigualdade de renda tem certa influência no acesso, mas aspectos políticos são também fatores que interferem. Estes levariam a uma “seletividade hierárquica”, que os autores definem como aumento do acesso pelos segmentos da população economicamente mais favorecidos (Saiani; Toneto Júnior, Dourado, 2013). A indicação dos autores para uma possível solução seria a adoção de parcerias com o setor privado, em que o setor público pudesse fornecer alguma forma de subsídio às camadas sociais menos favorecidas.

Organização e Marco Regulatório do Setor de Saneamento no Brasil

A prestação dos serviços de saneamento no Brasil pode ser atribuída, basicamente, a três tipos de organizações: as companhias estaduais, as autarquias e empresas municipais e as concessionárias privadas. As companhias estaduais associam-se à Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais para atuar em âmbito regional e os serviços municipais de saneamento básico organizam-se para atuar em plano microrregional, atendendo à população urbana e rural. Por outro lado, as concessionárias privadas de saneamento atuam em diferentes níveis nesta estrutura, podendo contribuir com, mas não substituir, o Estado no cumprimento das metas no setor (Braga; Lisboa; Figueiredo, 2011).

De acordo com dados do Snis (Sistema...NIS, 2012), dos mais de 5 mil municípios brasileiros, em torno de 70% são operados por 26 companhias estaduais. Além disto, 21 municípios são operados por 7 empresas microrregionais e os restantes são operados por serviços autônomos locais (Sistema...NIS, 2012). Por outro lado, de acordo com a Abcon, em 2010 67 concessões plenas de abastecimento de água e esgotamento sanitário caracterizavam uma forma de prestação de serviços por empresas privadas no país. Dentre

elas, destaca-se a Sabesp, que é uma companhia estadual e figura-se entre as maiores tomadoras de recursos nas agências de fomento no Brasil, como Caixa Econômica Federal – CEF – e Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES, e no exterior, como *Japan International Cooperation Agency* – Jica – e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – Bird.

No Brasil, a Constituição de 1988 foi responsável por incorporar direitos sociais ligados à condição de cidadania, incorporando o princípio da universalidade para um conjunto de políticas públicas (Brasil, 2002; Heller; Gomes, 2011). Pretendia-se que as políticas econômicas e sociais precedessem os serviços de saúde, no sentido da redução dos riscos e de sua promoção (Paim, 2011), no entanto no caso do saneamento básico tal prioridade não se fez presente, de acordo com as políticas implementadas. Desta forma, a política de saneamento básico no Brasil ainda se encontra distante da realização deste princípio da universalidade (Heller; Gomes, 2011).

Nos países que alcançaram a universalização, os governos transferiram fundos fiscais para o custeio das obras de saneamento, principalmente no tratamento de esgoto (Affonso, 2011). No Brasil, esta ordem se inverteu em alguns períodos históricos, sendo retirada das empresas de saneamento grande parte de sua capacidade de investir com base em seu faturamento. Isto se evidencia quando tomado o exemplo do voto ao artigo 54 da Lei 11.445/2007, que previa que os investimentos em ativos permanentes realizados em saneamento gerassem crédito para pagamento de impostos que incidem sobre a receita das empresas de saneamento (Affonso, 2011). Especificamente no caso dos prestadores públicos, parte dessa distorção tributária decorre de interpretação equivocada dos artigos 173 e 175, da Constituição Federal, que lhes nega tratamento diferenciado, sujeitando-os ao regime tributário igual ao aplicável às empresas privadas, que atuam na exploração de atividade econômica. Para Rezende (2011) apenas a eliminação dos encargos diretos sobre a receita e sobre o lucro dos prestadores de serviços de saneamento públicos poderia reduzir o seu custo em até 20%, favorecendo a continuidade dos investimentos na prestação desses serviços.

Em contrapartida, para viabilizar os investimentos no âmbito governamental, foi estabelecida por meio da Lei 11.445 a Política Federal de Saneamento Básico, que em seu capítulo IX orienta a ação do governo federal por meio da definição de um conjunto amplo de diretrizes, objetivos e metas para a universalização e definição de programas, ações e estratégias para investimentos no setor (Brasil, 2006). Os aspectos ambientais, que complementam esta legislação, são tratados pelas resoluções elaboradas no âmbito das agências de regulamentação, tais como a Resolução nº 357 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama (2005) –, que dispõe sobre a classificação dos corpos d’água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes. Além disto, o Conselho das Cidades também aprovou em 3 de dezembro de 2008, por meio da Resolução Recomendada nº 62, o Pacto pelo Saneamento Básico, que marcou o início da elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab, com o objetivo de desenvolver mecanismos de gestão dos serviços e incentivar o desenvolvimento de modelos alternativos de gestão que permitam alcançar níveis crescentes de eficiência e eficácia e a sustentabilidade social, ambiental, econômica e financeira das empresas que atuam no setor do saneamento básico (Brasil, 2011).

Outra novidade é a modalidade de Parceria Público-Privada em saneamento que se tornou factível ao ser sancionada a Lei 11.079, em 30 de dezembro de 2004, alterada pela Medida Provisória 575, de 7 de agosto de 2012, disciplinando as normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Mais conhecida como PPP, esta lei regula o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, e permite uma flexibilização dos investimentos, uma vez que não está sujeita à Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, e sua imposição de limites de endividamento do Estado. De acordo com o Tribunal de Contas da União

– TCU –, o valor mínimo de um contrato de PPP é de R\$ 20 milhões, cujo prazo mínimo é de 5 anos e o prazo máximo de 35 anos, incluindo eventual prorrogação (Tribunal...CU, 2014).

Segundo Martinez Senna (2011), a necessidade desta lei específica já se fazia premente, uma vez que diversos Estados já haviam determinado normas próprias para esse tipo de contratação. Os Estados de Minas Gerais, com a Lei 14.86/03, de Santa Catarina, com a Lei 12.930/04, e de São Paulo, com a Lei 11.688/04, são exemplos de Estados que já possuíam lei com regras sobre o tema. A lei contempla a criação de um fundo garantidor ou de empresa estatal que reúne ativos que podem ser oferecidos em garantia, com a finalidade de garantir o adimplemento das obrigações de pagamentos assumidos pelo Estado diante da parceria constituída (Martinez Senna, 2011). Em comparação com o regime contido na Lei nº 8.987/95, das concessões e permissões de prestação de serviços públicos, uma inovação foi a preocupação em proporcionar confiança nas relações entre iniciativa privada e Estado, principalmente no quesito que se refere ao Estado honrar seus compromissos. Para Martinez Senna (2011), essa característica inovadora dos contratos de PPPs é a previsão legal da repartição objetiva dos riscos entre as partes.

De forma geral, as leis que agora regem os serviços públicos de saneamento preveem, entre outros princípios, que os investimentos devam alcançar a eficiência e sustentabilidade econômica. Gaetani (2008), todavia, levanta a questão da fragilidade da coordenação das políticas de saneamento, posto que por um lado é necessário avaliar a efetiva capacidade do governo de monitorar os executores dos recursos, municípios, Estados, concessionários de serviços públicos ou privados, e também deverá acompanhar o processo de articulação entre os dois principais agentes federais da política urbana: a CEF, como agente operador, e o Ministério das Cidades, como agente gestor.

Também cabe lembrar que, de acordo com Sousa e Costa (2013), as empresas estaduais de saneamento possuem forte poder de voto nas indicações do governo federal, bem como norteiam decisões e possuem porte financeiro para maior acesso aos recursos federais. Os autores mostram a

importância da criação de um fundo setorial para quebrar esse formato, onde houvesse uma diversidade de atores para a tomada de decisão que atendesse melhor às exigências do país (Sousa; Costa, 2013).

O Quadro 1 apresenta a comparação entre as principais características do novo marco regulatório com o Planasa, principal representante do modelo de gestão substituído.

Quadro 1 – Comparação entre o novo marco regulatório e o Planasa

Planasa	Novo marco regulatório
Mecanismos de autorregulação	Atuação de agência reguladora
Financiamento oficial	Financiamento de mercado
Foco em obras	Foco no usuário final
Monopólio	Ambiente competitivo

Fonte: Adaptado de Prado (2009).

Não obstante, na visão de Souza, Freitas e Moraes (2007), a predominância de conceitos preventivistas e omissões discursivas, além de visões ambíguas dentro de uma mesma legislação, ainda podem dificultar estas ações por parte do Estado. Este desafio é ainda maior, pois, de acordo com Klevas, Streimikiene e Kleviene (2009), a cultura do desenvolvimento econômico é ainda resistente em considerar o conceito de desenvolvimento sustentável no processo de tomada de decisão, o que irá requerer uma constante atenção sobre a eficiência desse novo marco regulatório, uma vez que o setor de saneamento envolve direitos constitucionais dos cidadãos.

Modelos de Gestão e Investimentos

Com base na legislação vigente não há um modelo ótimo de gestão que atenda a todos os interesses, tanto públicos quanto privados. A centralização forçada nos anos 60 não trouxe a modernização ou a universalização tão almejada. A ilusão de que a privatização dos serviços pudesse trazer grandes ganhos ambientais e de saúde pública mostrou-se presente na falta

de investimentos em coleta e tratamento de esgoto, principalmente para a população de menor renda (Bird, 2002; Castro, 2007). Assim, propõe-se a busca por modelos híbridos, que fortifiquem a fiscalização dos governos, mas que possibilitem flexibilidade nas decisões de investimento e tecnologia, para que se alcance um modelo de gestão compatível com as características de cada região do Brasil.

Especificamente com relação à busca por novas formas de investimentos, modalidades alternativas de contratações e parcerias têm sido exploradas para alcançar o objetivo da universalização dos serviços de saneamento. No Quadro 2 são destacados os principais modelos de investimentos para os empreendimentos no setor, bem como as principais ações.

**Quadro 2 – Modelos de investimentos para empreendimentos
no setor de saneamento**

Modelo	Descrição
Desoneração de Tributos (PIS e Cofins)	O governo federal estuda a possibilidade de desonerar as contas de água e esgoto dos tributos Programa de Integração Social – PIS – e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins.
Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES)	Oferece apoio aos projetos de investimentos, públicos ou privados, que contribuam para a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico como: abastecimento de água; esgotamento sanitário; tratamentos de efluentes e resíduos industriais; destinação de resíduos sólidos e despoluição de bacias.
Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird)	O principal objetivo é financiar a juros subsidiados obras, equipamentos voltados a programas e projetos de caráter social e de infraestrutura (água, esgoto, saneamento ambiental, rodovias, energia, saúde, escola, etc.).
Japan International Co-operation Agency (Jica)	Responsável por três formas de assistência: Cooperação Técnica, Empréstimo e Cooperação Financeira não reembolsável. No setor de saneamento a entidade promove grandes acordos de empréstimo cooperativo, em São Paulo com a Sabesp, dentre os quais destaca-se o projeto Pró-Billings, em 2010, e o Projeto de Recuperação Ambiental da Região Metropolitana da Baixada Santista II – Onda Limpa II, em 2011.
Locação de Ativos	Uma empresa contratada constrói uma instalação, como estação de tratamento de água/esgoto, e a arrenda à administração pública durante determinado período. Na linguagem empresarial, trata-se de um contrato BLT (Build-Lease-Transfer). A Sabesp foi uma das empresas pioneiras na adoção desse sistema de contratação, que é feita por licitação, sendo vencedor aquele que oferecer o menor valor mensal de locação.

Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP)	O Decreto Estadual nº 57.289, de 30 de agosto de 2011, confere a potenciais interessados em contratos de Parceria Público-Privadas a possibilidade de apresentação de projetos e estudos de utilidade para a futura licitação, sem prejuízo do direito de participarem do certame e assegurado o correspondente resarcimento, pelo vencedor da licitação. Permite a apresentação de propostas, estudos ou levantamentos, por pessoas físicas ou jurídicas da iniciativa privada, com vistas à inclusão de projetos no Programa de PPP.
Parceria Público-Privadas (PPPs)	Foram reguladas, pela Lei Federal 11.079, como alternativa de captação de aportes financeiros advindos da iniciativa privada, para que a esfera pública possa investir em obras de infraestrutura, sem comprometer o limite de seu nível de endividamento, em relação aos valores arrecadados com a sua prestação de serviços.

Fonte: Adaptado de Bird, 2012; Banco..., 2012; Japan..., 2012; Oliveira, 2011; Programa..., 2012.

O acesso a esses recursos, porém, exige planejamento dos sistemas de forma integrada, por meio de projetos que primem pela qualidade e estejam pautados nos Planos Municipais de Saneamento Básico. Além disto, há uma necessidade de se garantir a continuidade dos serviços contratados, mediante uma justa cobrança tarifária, que seja capaz de cobrir os custos de operação e manutenção do sistema, além de gerar um excedente para retornar os valores dos financiamentos, quando for o caso. Neste contexto, as PPPs destacam-se como alternativa de captação de aportes financeiros advindos da iniciativa privada, para que a esfera pública possa investir em obras de infraestrutura, sem comprometer o limite de seu nível de endividamento. Uma vantagem citada por Prado (2009) seria a utilização do perfil industrial das empresas privadas, trazendo ganhos de eficiência com a parceria. Todavia mecanismos para que os benefícios sejam revertidos para a população, principalmente para as pessoas de baixa renda, devem estar presentes (Castro, 2007).

Conforme Justen Filho (2005), a PPP pode ser considerada um contrato organizacional que atribui a uma organização do setor privado o dever de executar ou prestar serviços públicos, com ou sem direito à remuneração, com uma garantia proporcionada pelo poder público em contrapartida. Segundo Secchi (2009), este mecanismo faz parte dos novos modelos de gestão presentes nos processos de reforma da administração pública, que

se diferem da administração pública burocrática e procuram considerar cidadãos e outras organizações como parceiros ou *stakeholders*. Neste novo modelo, conhecido como modelo de governança pública, a coordenação entre os atores públicos e privados é priorizada, favorecendo a coordenação horizontal entre organizações públicas, do terceiro setor, cidadãos, redes de políticas públicas e organizações privadas na busca de soluções para problemas coletivos (Secchi, 2009).

A governança pública é apresentada por Kissler e Heidemann (2006) como uma mudança da gestão política, com a utilização da autogestão nos campos social, econômico e político, pautada na negociação, na comunicação e na confiança. Os autores destacam a necessidade de se unir atores públicos, comunitários e privados. Segundo Rezende (2009, p. 345), a governança pública deve propor uma reforma gerencial que permita “ampliar a capacidade de governar, a legitimidade política e a eficiência na provisão de bens e serviços para a sociedade”, incluindo a ampliação da democracia e a participação social. O mesmo autor também comenta a necessidade de o Brasil se ater à importância da melhoria do desempenho em virtude do uso de novos modelos de *governança pública*, ajustando os controles burocráticos ao modelo fiscal.

Aspectos semelhantes são relatados por Simione (2014) no setor público em Moçambique. O autor faz uma revisão bibliográfica sobre novos modelos de gestão pública, citando as bases dessa nova linha propostas no contexto internacional na década de 80. Simione (2014) destaca um conjunto de práticas voltadas: (i) à responsabilização, (ii) à gestão por objetivos e (iii) à avaliação por resultados, mostrando a importância da participação da sociedade no processo.

Modesto (1997) já fazia diversos comentários sobre essa participação da sociedade, mostrando a elevação das organizações sociais do terceiro setor – instituições privadas de fins públicos, como parte integrante e representativa da participação popular na gestão administrativa. Modesto (1997, p. 37) comentava a falta de uma “melhor institucionalização” para parcerias de

particulares com o Estado em áreas estratégicas de natureza econômica, mas que esta restrição seria posteriormente ajustada dentro das características do que viria a ser chamado de PPP, como pode ser constatado nas análises de Soares e Campos Neto (2004).

De forma pragmática, Bresser-Pereira (2004) afirma ser a PPP uma estratégia de terceirização combinada com uma de financiamento de obras e serviços públicos. Segundo Grimsey e Lewis (2005), não existe uma definição única de PPP, pois a expressão se diferencia entre países e pode cobrir uma variedade de operações em que o setor privado opera, por um longo período, um serviço tradicionalmente de responsabilidade do setor público. De um modo geral, as PPPs preenchem um espaço entre os genuínos projetos do governo e a privatização total (Grimsey; Lewis, 2005).

Além do aspecto legal, as concessões oriundas da PPP podem ser classificadas de acordo com o tipo de remuneração. Na concessão patrocinada, os serviços públicos ou obras públicas envolvem a tarifa cobrada dos usuários como contraprestação monetária do parceiro público ao parceiro privado. Na concessão administrativa, o contrato de prestação de serviços é realizado para atender à administração pública, que será a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (Brasil, 2004). Desta forma, as PPPs poderiam ser consideradas uma modalidade de financiamento como solução para as restrições orçamentárias de curto prazo das organizações estatais, além de permitir ganhos de eficiência e qualidade no gasto do dinheiro público, uma vez que os serviços prestados são avaliados por agências reguladores com base em parâmetros definidos em contratos (Prado, 2009).

Para o contrato alcançar a eficiência econômica na prestação de serviços públicos, a transferência de riscos é fundamental. A transferência dos riscos para o setor privado é uma maneira pela qual uma PPP pode potencialmente adicionar valor para o dinheiro em um projeto público (Grimsey; Lewis, 2005). Quanto ao risco não administrável, este sendo bancado pelo Estado, viabiliza a entrada de recursos privados. Além disso, o risco dos

particulares também pode ser reduzido com o fundo garantidor, o que permite a execução do poder público sem passar pelos precatórios (Martinez Senna, 2011). Nestes casos, o parceiro privado, que realiza a obra, coloca os resultados desta à disposição do público, mediante uma contraprestação do Estado ao longo do tempo, que obtém a disponibilidade da obra. Para atrair maior número de investimentos do setor privado, no entanto, é necessária a repartição objetiva dos riscos entre as partes e estabilidade por parte do Estado. Martinez Senna (2011) esclarece que para uma PPP ser estabelecida, o parceiro privado exigirá que lhe seja assegurado o retorno do capital investido, sendo dever do Estado cobrir a diferença em caso de taxas não atrativas.

Parceria Público-Privada no Setor de Saneamento

As características desta nova modalidade são apresentadas e discutidas com base no exemplo da PPP de Rio Claro (SP), que teve como objeto de contrato a prestação do serviço público de operação e execução de obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário e drenagem. Trata-se de uma PPP do tipo administrativa, por meio da qual a prefeitura de Rio Claro tornou-se usuária do sistema a ser modernizado e ampliado. Neste caso, o Departamento Autônomo de Água e Esgoto – DAAE – do município continuou titular das contas de água e esgoto. A concessionária Foz do Brasil (inicialmente “Saneamento Rio Claro”) é uma sociedade de propósito específico criada pela Odebrecht Investimentos para administrar o empreendimento, que não é um projeto genuíno do governo nem totalmente privatizado (Grimsey; Lewis, 2005). A remuneração foi definida com base no valor mensal de esgoto gerado (Odebrecht, 2013). O Quadro 3 apresenta os principais agentes envolvidos nesta PPP.

Segundo dados do DAAE (2013), a concessão inclui a instalação e operação de Estações de Tratamento de Esgoto – ETEs –, num total de oito unidades, incluindo as unidades elevatórias, os emissários e os interceptores

respectivos. Destas, duas estavam em funcionamento antes da assinatura do contrato – ETE Jardim das Palmeiras e ETE Jardim das Flores, atingindo um total de 30% da população. Como garantia do Estado, a cobrança das contas passou a ser efetuada por um banco contratado e a conta mensal dos usuários foi dividida entre os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. De acordo com o estabelecido no contrato, o Departamento ficou responsável pelo pagamento mensal das parcelas à Foz do Brasil. No início do projeto, em 2007, a coleta de esgoto deveria atender os 30% da população com a meta de 100% de atendimento até 2012. O investimento inicial previsto foi de aproximadamente R\$ 80 milhões, com R\$ 50 milhões (62,5% do total) provenientes de financiamentos do BNDES e o restante de responsabilidade da Foz do Brasil (Odebrecht, 2013). Conforme Affonso (2011), a transferência de fundos do governo para o custeio das obras consiste em uma prática necessária para alcançar a universalização do tratamento de esgoto.

Quadro 3 – Principais agentes envolvidos na PPP de Rio Claro/SP

Foz do Brasil (Odebrecht)
Empresa responsável pelos serviços de esgotamento sanitário no município de Rio Claro. Foi constituída para atuar por meio da Parceria Público-Privada firmada em dezembro de 2007 (nessa época denominada “Saneamento Rio Claro”), por um período de 30 anos, controlada pela Organização Odebrecht (73% de participação acionária). A empresa é responsável pela operação e investimentos em obras de adequação e modernização do sistema.
Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Rio Claro (DAAE)
Entidade autárquica responsável pela fiscalização do empreendimento. É também cliente do empreendimento, fazendo os repasses de taxas mensalmente.

Fonte: (DAAE, 2013; Foz do Brasil, 2013).

Apesar, no entanto, de a fase pré-contratual de uma PPP demandar tempo e planejamento, a parte pública, representada pelo DAAE de Rio Claro, está arcando com prejuízos mensais e tem encontrado dificuldades para honrar os compromissos contratuais assumidos, mesmo considerando

que os valores pagos por metro cúbico de produção de água e coleta de esgoto são maiores do que a média nacional em 2011. Conforme Saiani e Toneto Junior (2010), o déficit no setor pode ser explicado pela indefinições regulatórias e irregularidades contratuais. Além disso, segundo dados do Snis (Sistema...NIS, 2012), os valores em reais por m³ de água produzida e esgoto coletado foram de, respectivamente, R\$ 2,25 e R\$ 1,60, enquanto que a média nacional para os mesmos serviços foram de, respectivamente, R\$ 1,21 e R\$ 0,86, para empresas públicas e autarquias e de, respectivamente, R\$ 2,00 e R\$ 1,98, para empresas privadas.

Por outro lado, a parte privada do contrato, representada pela Foz do Brasil, tem sido pressionada pelo Ministério Público, por Termo de Ajustamento de Conduta, para o cumprimento da meta inicial de tratamento de 100% de esgoto. Recentemente, o Ministério Público, o DAAE, a Odebrecht Ambiental de Rio Claro e a prefeitura concordaram em adiar para fevereiro de 2016 o fim de qualquer emissão de esgoto doméstico “in natura” e efluentes industriais para os corpos de água, solo e subsolo do município (Cunha, 2014). A última obra a ser concluída será o Programa de Despoluição do Córrego da Servidão, e, assim, o município de Rio Claro terá todo o esgoto coletado e tratado (Canal Rio Claro, 2014).

Com base em estudo que comparou a gestão pública com a privada em dois casos nacionais de concessão, Justo (2004) também constatou que estas vantagens, com o aumento na lucratividade, tendem a ser apropriadas pela empresa privada, não sendo revertidas em novos investimentos. Os casos analisados por Justo (2004) e a prioridade dada à universalização do abastecimento de água pelo Planasa em detrimento do maior efeito político (Nosaki, 2007) demonstram que os problemas deverão ser enfrentados pelos gestores estatais para a adoção das PPPs, pois os interesses privados não podem sobrepor-se aos interesses públicos. Segundo Ribeiro e Prado (2007), alguns estudos técnicos são considerados imprescindíveis para uma boa execução de PPP, a saber: (i) mensuração e projeção da demanda; (ii)

projeto operacional/indicadores de desempenho; (iii) projeto de engenharia/programas de investimento e (iv) estudos ambientais, além de estudos de viabilidade econômico-financeira, tais como: (i) modelo econômico-financeiro; (ii) modelo do negócio; (iii) estrutura de financiamento; (iv) análise de risco; e, finalmente, (v) modelagem jurídica de edital e contratos.

Desta forma, o planejamento das PPPs deve dar atenção especial à sustentabilidade dos agentes envolvidos, evitar indefinições regulatórias e irregularidades contratuais (Saiani; Toneto Júnior, 2010); avaliar os custos e a capacidade de pagamento da população (Bird, 2002); avaliar o perfil industrial das empresas privadas (Prado, 2009) e evitar riscos ambientais, econômicos e sociais relacionados à instalação, operação e manutenção os investimentos, passando pelo problema da estruturação dos projetos, o que se torna um novo desafio para a gestão pública.

Considerações Finais

Historicamente, o investimento em saneamento ocorreu de forma pontual no Brasil, sendo predominantemente realizado pelo setor público e priorizando o abastecimento de água. Seu desenvolvimento também foi marcado por uma falta de definição clara das responsabilidades entre os municípios, Estados e Federação no setor de saneamento, e por um marco regulatório que inibiu a presença de empresas privadas no setor. Estas ações causaram uma desigualdade nos serviços de saneamento prestados, sendo hoje necessário investimento em torno de 270 bilhões de reais para a universalização do setor de saneamento no Brasil. No que se refere à origem destes investimentos, grande parte será proveniente de agentes federais e o restante será aportado por agências internacionais, prestadores de serviços, orçamentos estaduais e municipais, além do setor privado, na forma de investimentos diretos ou contrapartidas.

Nesse contexto, o objetivo deste estudo foi verificar se a estratégia de investimento em saneamento por meio de PPP poderia auxiliar no processo de melhoria de eficiência na prestação de serviços de saneamento no Brasil.

Com base na literatura levantada, a PPP poderia ser utilizada como uma estratégia para viabilizar novos investimentos em saneamento, permitindo agregar a experiência dos prestadores estaduais com a capacidade de financiamento maior do setor privado. Com base no caso apresentado, no entanto, a parceria deverá sempre dar atenção especial à sustentabilidade dos agentes envolvidos, não permitindo que interesses particulares se sobreponham aos públicos, ou vice-versa.

Em comparação com outras estratégias para o setor de saneamento, as PPPs apresentam a vantagem de que, quando bem planejadas, têm o potencial de auxiliar no incremento de investimentos em infraestrutura em regiões ainda não atendidas, contanto que haja subsídios para o atendimento a populações mais carentes e garantias de retorno de capital adequado ao setor privado. Assim como em outros países, esses investimentos podem favorecer o setor público, trazendo melhorias nas condições de vida da população (aumento do IDH, por exemplo), redução das morbidades e dos custos em saúde em virtude de doenças associadas à falta de saneamento, diminuição de custos de absenteísmos e melhoria na frequência escolar, dentre outros indicadores sociais públicos.

Agradecimentos

À Capes e à Fapesp pela bolsa de Doutorado.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO. Abcon. *Panorama da participação do setor privado*. Disponível em: <<http://www.abcon.com.br/index.php/379>>. Acesso em: 18 dez. 2008.

AFFONSO, R. Rui Affonso discorre sobre tributos e investimentos do setor. São Paulo: *Saneas*, v. 42, p. 8-12, 2011. Disponível em: <http://www.aesabesp.org.br/index2.php?option=com_flippingbook&view=book&id=19>. Acesso em: 7 maio 2012.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. BNDES. *Projeto BNDES saneamento em foco*. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atuacao/Meio_Ambiente/saneamento_em_foco.html>. Acesso em: 5 maio 2012.

BIRD – THE WORLD BANK. *Brasil: gestão da qualidade da água*. Banco Mundial, 2002.

_____. *Interaguas: acesso universal à água e saneamento*. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil>>. Acesso em: 5 maio 2012.

BRAGA, R. S.; LISBOA, S. S.; FIGUEIREDO, U. A. Visão estratégica para o futuro do saneamento básico no Brasil: caderno temático nº 6. In: HELLER, L. (Org.). *Cadernos temáticos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. (Panorama do Saneamento Básico no Brasil, v. 6).

BRASIL. *Constituição Federal*: coletânea de legislação administrativa. Organizada por Odete Medauar. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. 1.068p.

_____. *Constituição Federativa do Brasil: emendas constitucionais nºs 1 a 48 devidamente incorporadas*. 3. ed. rev. e ampl. Barueri, SP: Manole, 2006. 459p.

_____. *Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004*. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 10 dez. 2014.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Plano nacional de saneamento básico*: versão preliminar. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. Disponível em: <http://www.cidados.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=302&Itemid=204>. Acesso em: 8 maio 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma da gestão e avanço social em uma economia semi-estagnada. *Revista de Administração Pública*, v. 38, n. 4, p. 543-560, 2004.

CANAL RIO CLARO. Rio Claro lança ETE do Jd. *Novo para atingir 100% de esgotos tratados*. 2014. Disponível em: <<http://www.canalrioclaro.com.br/noticia/21387/rio-claro-lanca-ete-do-jd-novo-para-atingir-100-de-esgotos-tratados.html&c=5xm3E5etZmTFtvxiAowIk28Pi9XILBUjHbDUK8lzr6g&mkt=pt-br>>. Acesso em: 11 set. 2015.

CASTRO, J. E. Poverty and citizenship: Sociological perspectives on water services and public-private participation. *Geoforum*, v. 38, p. 756-771, 2007.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Conama. *Resolução Conama nº 357, de 17 de março de 2005*. Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes e dá outras providências. Brasília: MMA, 2005.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. Métodos de pesquisa em administração. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

CUNHA, F. *Rio Claro deve ter 100% do esgoto tratado apenas em 2016*. 2014. Disponível em: <<http://www.jornalcidade.net/rio-claro/rio-claro/deve-ter-100-esgoto-tratado-apenas-em-2016/>>. Acesso em: 11 set. 2015.

DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO. DAAE. *Sistema de tratamento de esgoto*. Disponível em: <<http://www.daaerioclaro.sp.gov.br/>>. Acesso em: 11 jun. 2013.

FOZ DO BRASIL. *Rio Claro*. Disponível em: <<http://www.fozdobrasil.com.br/fozwp/rio-claro/>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

FRISCHTAK, C. R. O investimento em infra-estrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas. *Pesquisa e planejamento econômico*, v. 38, n. 2, ago. 2008.

GAETANI, F. As políticas de gestão pública e os desafios da coordenação. In: OLIVEIRA, F. B. (Org.). *Política de gestão pública integrada*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRIMSEY, D.; LEWIS, M. K. Are Public Private Partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views. *Accounting Forum*, v. 29, p. 345-378, 2005.

HELLER, L.; GOMES, U. A. F. Elementos conceituais para o saneamento básico: caderno temático nº 1. In: HELLER, L. (Org.). *Cadernos temáticos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. (Panorama do Saneamento Básico no Brasil, v. 1).

JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY. Jica. Disponível em: <<http://www.jica.go.jp/english/>>. Acesso em: 5 maio 2012.

JUSTEN FILHO, M. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

JUSTO, M. C. D. M. *Financiamento do saneamento básico no Brasil: uma análise comparativa da gestão pública e privada*. 2004. 165 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública* [on-line], v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

KLEVAS, V.; STREIMIKIENE, D.; KLEVIENE, A. Sustainability assessment of the energy projects implementation in regional scale. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, v. 13, p. 155-166, 2009.

LEONETI, A. B.; PRADO, E. L.; OLIVEIRA, S. V. W. B. de. Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. *Revista de Administração Pública* (Impresso), v. 45, p. 331-348, 2011.

MARTINEZ SENNA, M. I. M. Y. Parcerias público-privadas. *Saneas*, v. 42, p. 20-28, 2011. Disponível em: <http://www.aesabesp.org.br/index2.php?option=com_flippingbook&view=book&id=19>. Acesso em: 7 maio 2012.

MODESTO, P. R. G. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. *Revista do Serviço Público*, ano 48, n. 2, p. 27-57, maio/ago. 1997.

NOZAKI, V. T. *Análise do setor de saneamento básico do Brasil*. 2007. 109 f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – FEA-RP, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2007.

ODEBRECHT. *Saneamento em Rio Claro*. Disponível em: <<http://www.odebrecht.com.br/sala-imprensa/noticias?id=3432>>. Acesso em: 11 jun. 2013.

OLIVEIRA, C. F. A gestão dos serviços de saneamento básico no Brasil. *Scripta Nova*, v. IX, n. 194, tomo 73, 1º ago. 2005.

OLIVEIRA, P. O. Modelos de investimentos e financiamentos para novos empreendimentos no setor de saneamento básico a visão do setor privado. *Saneas*, v. 42, p. 14-17, 2011. Disponível em: <http://www.aesabesp.org.br/index2.php?option=com_flippingbook&view=book&id=19>. Acesso em: 7 maio 2012.

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO. PAC. *PAC cidade melhor*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/o-pac/pac-cidade-melhor>>. Acesso em: 4 maio 2012.

PAIM, J. S. Universalidade, integralidade e equidade: caderno temático nº 1. In: REZENDE, S. C. (Org.). *Cadernos temáticos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. (Panorama do Saneamento Básico no Brasil, v. 7).

PRADO, L. N. *Parcerias em saneamento básico*. Enfoque a partir de casos concretos. Apresentação. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/seminario2009fortaleza/anexos/apresentacoes/saneamento_basico.pdf>. Acesso em: 20 out. 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. PNUD. *Brasil dificilmente alcançará ODM de esgoto*. Disponível em: <www.pnud.org.br/odm/>. Acesso em: 12 nov. 2008.

REZENDE, F. C. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática Brasileira. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 11, n. 21, p. 344-365, jan./jun. 2009.

REZENDE, S. C. Investimentos em saneamento básico: análise histórica e estimativa de necessidades: caderno temático nº 5. In: REZENDE, S. C. (Org.). *Cadernos temáticos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. (Panorama do Saneamento Básico no Brasil, v. 5).

RIBEIRO, M. P.; PRADO, L. N. *Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada: fundamentos econômico-jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2007.

SAIANI, C. C. S.; TONETO JÚNIOR, R. Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil (1970 a 2004). *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 1 (38), p. 79-106, abr. 2010.

SAIANI, C. C. S.; TONETO JÚNIOR, R.; DOURADO, J. Desigualdade de acesso a serviços de saneamento ambiental nos municípios brasileiros: evidências de uma Curva de Kuznets e de uma Seletividade Hierárquica das Políticas? *Nova Economia*, Belo Horizonte, n. 23, n. 3, p. 657-691, set./dez. 2013.

SCRIPTORE, J. S.; TONETO JÚNIOR, R. A estrutura de provisão dos serviços de saneamento básico no Brasil: uma análise comparativa do desempenho dos provedores públicos e privados. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1.479-1.504, nov./dez. 2012.

- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.
- SIMIONE, A. A. A modernização da gestão e a governança no setor público em Moçambique. *Revista de Administração Pública* [on-line], v. 48, n. 3, p. 551-570, 2014.
- SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL. SNSA. *Gasto público em saneamento básico*. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.
- SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES EM SANEAMENTO. SNIS. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/>>. Acesso em: 29 abr. 2012.
- SOARES, R. P.; CAMPOS NETO, C. A. S. Considerações sobre o Projeto de Lei de Parceria Público-Privada (PPP) em face da experiência recente do Brasil. Brasília: Ipea, mar. 2004. Textos para discussão. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4226>. Acesso em: 6 jan. 2015.
- SOUSA, A. C. A.; COSTA, N. R. Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política de saneamento brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 587-599, maio/jun. 2013.
- SOUZA, C. M. N.; FREITAS, C. M.; MORAES, L. R. S. Discursos sobre a relação saneamento-saúde-ambiente na legislação: uma análise de conceitos e diretrizes. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, v. 12, n. 4, p. 371-379, 2007.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TCU. *Parceria Público-Privada. Fiscalização de desestatização e regulação*. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/regulacao>>. Acesso em: 19 jan. 2014.
- TONETO JUNIOR, R.; SAIANI, C. S. S. Restrições à expansão dos investimentos no saneamento básico brasileiro. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 37, n. 4, out./dez. 2006.

Recebido: 11/6/2014

Accepted: 24/2/2015