

A Privatização como Solução aos Entraves do Saneamento Básico

PRIVATIZATION AS A SOLUTION TO OBSTACLES TO BASIC SANITATION

Resumo:

Este artigo tem como objetivo descrever e analisar o desempenho dos operadores privados e públicos que atuam na prestação de serviços de saneamento no Brasil em conjunto com algumas experiências de privatização de serviços de saneamento. O estudo é descritivo, de cunho qualitativo e, quanto aos procedimentos técnicos, é bibliográfico. Os resultados apontam que, embora as pesquisas indiquem a superioridade da gestão privada sobre a pública no quesito desempenho, os problemas no setor são comuns às gestões sob enfoque. A privatização dos serviços de saneamento pode gerar problemas sociais graves, logo, não deve ser encarada como a única saída para os entraves do setor haja vista que a solução das falhas na regulação, na qualidade dos contratos, na transparência e na fixação das tarifas possivelmente fomentaria a elevação dos níveis de qualidade dos serviços, mesmo sob gestão estatal.

Palavras-chave:

Empresas de saneamento; Desempenho; Privatização.

Abstract:

The aim of this article is to describe and analyze the performance of operators in the public and private sectors that provide sanitation services in Brazil together with some experience of privatization of these services. It is a descriptive study, with qualitative approach, and bibliographical in relation to technical procedures. Results show that, although researches point to the superiority of the private management over the public one concerning performance, the problems in that sector are common to the managements under perspective. The privatization of basic services can generate serious social problems, thus it should not be faced as the only solution for the obstacles of the sector given the solution of the failures in the regulation, in the quality of the contracts, in the transparency and in the setting of rates would probably promote the rise of the quality levels of the services even under state management.

Keywords:

Sanitation company; Performance; Privatization.

Joseph Estrela Rodrigues Torres

Mestrando em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR. Aluno externo do Doutorado em Contabilidade da Universidade Federal do Paraná - UFPR. Advogado e Contador. Pós-Graduado em Direito Público e Controle Municipal. E-mail: joseph@alunos.utfpr.edu.br

Ivan Carlos Vicentin

Professor adjunto do Departamento de Gestão e Economia da UTFPR e do Mestrado em Planejamento e Governança Pública - UTFPR. Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo - USP. Coordenador do Bacharelado em Administração - UTFPR/Campus Curitiba. E-mail: vicentin@utfpr.edu.br

blicos de saneamento podem ter abrangência regional, local ou microrregional, constituindo-se em arranjos legais variados para além da prestação direta do serviço pela unidade federativa titular, quer com a propriedade e/ou a gestão dos ativos sob os auspícios do poder público, como ocorrem com as sociedades de economia mista, empresas públicas e autarquias, quer simplesmente geridos exclusivamente pela iniciativa privada.

A propriedade dos ativos ou a natureza da gestão tende a afetar a eficiência e o desempenho na prestação do serviço e pode implicar na qualidade da água, no preço da tarifa, na universalização do acesso aos serviços de esgoto e em outras circunstâncias relevantes para a população, mormente porque a água é um bem indispensável à vida.

No Brasil, a liderança estatal no setor convive com o corrente questionamento sobre a capacidade do Estado de erradicar o problema de milhões de brasileiros

que ainda não têm acesso aos serviços de água ou esgoto. O quadro de escassez de recursos estatais para investimentos alimenta o debate sobre a privatização do serviço então apontada como provável solução para os entraves no setor de saneamento, mormente pela propalada superioridade do setor privado em face do setor público em termos de eficiência. Não obstante, a literatura aponta múltiplas experiências mal-sucedidas de privatização do setor, por razões que vão desde a baixa qualidade dos contratos e aumentos abusivos de tarifas até a ausência de regulação e fiscalização do serviço, em detrimento do interesse da população e da sociedade.

Justifica-se o trabalho haja vista que as múltiplas perspectivas e enfoques sobre o desempenho de prestadores públicos e privados de serviços de saneamento devem estar devidamente articuladas com as experiências de privatização do setor, mediante um processo de integração dos

I - Introdução

No Brasil, as operadoras de serviços pú-

resultados das investigações, possibilitando uma visão mais ampla do problema. Por consequência, este estudo tem como objetivo descrever e analisar o desempenho dos operadores privados e públicos que atuam na prestação de serviços de saneamento do Brasil em conjunto com algumas experiências de privatização no aludido setor. O estudo se classifica como uma pesquisa

descritiva, uma vez que envolve a descrição e análise de resultados de pesquisas acerca do tema. Quanto à abordagem do problema, é classificada como qualitativa, por analisar elementos dos aludidos estudos (MARTINS, 2000; SILVA, 2003). Com relação aos procedimentos técnicos, é bibliográfico, pois tem por finalidade conhecer as contribuições científicas sobre a área temática, a partir da análise

dos artigos publicados (MARTINS, 2000). O artigo apresenta cinco seções. A primeira é esta introdução. A segunda parte delinea o quadro do saneamento no Brasil com vistas a contextualizar o tema. A terceira seção aborda o desempenho do setor de saneamento e a quarta traz algumas experiências envolvendo os resultados da privatização do serviço. Por fim, a última seção é dedicada às considerações finais acerca da pesquisa.

O Setor de Saneamento no Brasil

A organização administrativa e jurídica das empresas de saneamento que vigora no País tem sua gênese no Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) gestado no governo central, no ano de 1971, que se caracterizou pela transferência da gestão dos serviços a concessionárias estaduais de direito privado e massiva centralização e redução das competências municipais na matéria (OLIVEIRA; CARRERA-FERNANDEZ, 2004; COSTA *et al.*, 2013).

Posteriormente, em razão do alto endividamento das empresas de saneamento, da recessão e da inadimplência dos usuários, a falência do modelo, na década de 80, impulsionou a adoção de um novo modelo de gestão, que foi inserido na Constituição de 1988, e que mescla a descentralização com a coexistência do setor privado na gestão dos serviços do setor (VARGAS; LIMA, 2004; TUROLLA; OHIRA, 2007).

Assim, após um longo período de centralização gerencial durante os anos de chumbo, o modelo de prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Brasil foi direcionado para a promoção da abertura do mercado ao setor privado, adotando-se um modelo flexível de competição entre prestadores públicos e privados, conforme preconiza a Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico (BRASIL, 2007; 2016). Atualmente, as concessionárias, sob o aspecto da abrangência, podem ser regionais, quando atendem a diversos municípios no mesmo estado, locais, quando se restringem a um único município ou microrregionais, quando atendem a mais de um município limítrofe (MOTTA; MOREIRA, 2004; TRATA BRASIL, 2016; BRASIL, 2016).

No tocante à natureza jurídica do prestador do serviço, além da prestação direta pela entidade federativa titular, são utilizados diversos arranjos legais para a constituição das concessionárias: sociedades de economia mista, empresas públicas, organizações sociais, autarquias e empresas privadas (COSTA *et al.*, 2013; MOREIRA, 2007).

Os dados do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS), de 2014, apontam que as empresas de saneamento exclusivamente privadas correspondiam a menos de 5% do total de prestadores do País, cuja liderança ainda é das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), historicamente privilegiadas pela centralização no setor e cujo foco era a universalização do fornecimento de água (LEONETI; PRADO; OLIVEIRA, 2011; MARQUES, 2011; COSTA *et al.*, 2013; BRASIL, 2016).

As companhias estaduais de saneamento são responsáveis pelo atendimento de cerca de 80% dos municípios para abastecimento de água e 55% para esgotamento sanitário. Em termos de população urbana, esses percentuais são de aproximadamente 75% e 67%, respectivamente. Na comparação com o total de municípios do País, os prestadores de serviços de abrangência regional atendem a cerca de 70% dos municípios brasileiros com abastecimento de água e a 25% com esgotamento sanitário, números esses que correspondem a um percentual da população urbana residente de cerca de 75% e 60%, respectivamente (BRASIL, 2016).

Assim, apesar da abertura do setor de saneamento à participação do setor privado visando à atração de investimentos e à ampliação do acesso aos serviços - mor-

mente para atender à demanda reprimida de serviços de esgotamento sanitário -, a presença de empresas exclusivamente privadas ainda é minoritária no setor.

O quadro de escassez de recursos estatais para investimentos e a permanência do alijamento de parte da população dos serviços, em um contexto em que há diferentes formas de organização jurídica e de gestão - pública ou privada -, dão força ao debate sobre a privatização do serviço e a comercialização de um bem tão valioso como é a água, ao mesmo tempo em que se discute sobre o papel do Estado na gestão dos serviços públicos correspondentes (LISBOA; HELLER; SILVEIRA, 2013; FRACALANZA; FURTADO; MARTINS, 2013; FURTADO; KRAUSE; FRANÇA, 2013).

Dessa forma, a liderança estatal convive com corrente o questionamento sobre a capacidade de erradicar o problema de milhões de brasileiros, que ainda não têm acesso à água ou a serviços de esgoto, bem como sobre a entrada de empresas privadas no setor (MELLO, M. F., 2005).

Por outro lado, uma relevante parcela da sociedade composta por entidades de trabalhadores, dirigentes de estatais, lideranças de associações profissionais e técnicas ligadas a essa área e entidades do terceiro setor defendem que a gestão do setor de saneamento deve ser exclusivamente pública, mormente em razão da natureza social e indispensável à vida do bem envolvido (SANCHEZ, 2001).

A questão que se põe é se a gestão privada é superior à gestão pública na prestação de serviços de saneamento e se, de fato, a privatização é a saída que pode resolver os entraves do setor, tornando relevante a discussão do assunto.

O Desempenho das Empresas Públicas e Privadas do Setor de Saneamento

Conceitualmente, tem-se como mais eficiente aquele que consegue produzir mais com menos, ou seja, aquele que obtém o resultado máximo empregando menos insumos. Ainda pode ser entendida como mais eficiente a empresa que consegue maximizar os fatores e, ao mesmo tempo, reduzir os custos de produção (OHIRA; SCAZUFCA, 2009).

A análise do desempenho ou eficiência de uma empresa demanda a existência de padrões de medidas como indicadores, índices ou quocientes para explicar determinada relação entre as medidas. Tais dados podem ser usados por interessados, e seu valor está na possibilidade de dimensionar quantitativamente a força e a fragilidade da empresa em determinado setor (GALVÃO JUNIOR; SILVA, 2006; SOUZA, 2010; NARZETTI, *et al.*, 2015).

Logo, os indicadores operacionais, financeiros e contábeis podem estabelecer parâmetros que permitem transformar dados – que isoladamente podem não ter muito significado – em informações relevantes quando comparadas com dados de outras empresas do mercado. Além disso, possibilitam analisar o comportamento histórico de índices em conformidade com o rol específico do respectivo modelo de negócio, ou seja, os indicadores permitem construir um quadro de avaliação da empresa no contexto do mercado em que está inserido (SOUZA, 2010; OLIVEIRA, 2012; BOMFIM; MACEDO; MARQUES, 2013; ARSESP, 2013; TRINDADE *et al.* 2013; VANCIN; PROCIANOY, 2016).

Santana e Castro (2005) assentam que a sustentabilidade financeira de empresas prestadoras de serviços públicos essenciais é uma questão que ganha relevância maior em momentos de controle do déficit público, aduzindo que o principal flanco na discussão tem sido o fraco desempenho dessas empresas.

A análise do comportamento de empresas de saneamento públicas e privadas apresenta um diversificado emprego de métodos estatísticos, que tentam, de alguma forma, identificar alguma relação entre indicadores, propriedade dos ativos ou natureza da gestão com os resultados apresentados em um dado período (KASSAI, 2002; MELLO, J. *et al.*, 2005; TUROLLA; OHIRA, 2007).

Tal análise revela-se bastante útil, seja por permitir o desenvolvimento de ações que possibilitem o maior retorno aos acionistas, melhorem a lucratividade e viabilizem maiores investimentos, seja por envolver políticas sociais que beneficiam a população, bem como em razão do bem envolvido interferir no bem-estar das pessoas e no meio ambiente. Além disso, registra-se a possibilidade de introdução de mecanismos de regulação e melhoria da gestão das unidades de serviços públicos (SAMPAIO, B.; SAMPAIO, Y., 2007; TUROLLA; OHIRA, 2007; MOREIRA, 2007; SCARATTI; MICHELON; SCARATTI, G., 2013; NARZETTI *et al.*, 2015).

Em sua análise, Netter e Megginson (2001) sustentam que há pouca evidência empírica sobre a forma como a privatização de serviços públicos afeta os consumidores. Em estudo sobre privatizações em países desenvolvidos e em desenvolvimento, concluíram que empresas privadas são mais eficientes e rentáveis do que as estatais, apontando que a privatização maximiza o desempenho financeiro e propicia o aumento de investimentos de capital.

Oliveira e Carrera-Fernandez (2004) sustentam que a propriedade pública enfraquece a relação entre a utilidade gerencial e o lucro da firma, afetando negativamente a eficiência da empresa estatal e, ainda, que esta é potencialmente menos eficiente do que a empresa privada.

Kirkpatrick, Parker e Zhang (2004) encontraram evidências de melhor desempenho de empresas privadas em comparação com empresas estatais, em trabalho utilizando um método estatístico de análise de eficiência.

Em sentido oposto, Renzetti e Dupont (2002) não encontraram evidências que empresas privadas são mais eficientes na prestação desses serviços públicos, ou que a privatização desses serviços de água levaria a melhorias no desempenho. Eles analisaram a influência do regime de controle do serviço de fornecimento de água potável e tratamento de esgoto dos Estados Unidos, do Reino Unido e da França em pesquisa com base em uma variedade de indicadores de desempenho.

Estache e Rossi (2002) também concluíram que a eficiência não é relevante entre pres-

tadores públicos e privados ao utilizarem uma amostra de 50 empresas de fornecimento de água de 19 países da Ásia e do Pacífico, utilizando um método estatístico de análise de eficiência.

No caso do setor de saneamento brasileiro, os indicadores são disponibilizados pelo SNIS, com base no glossário de indicadores do setor, constituindo-se ferramenta que consolida a linguagem e permite acompanhar e supervisionar o desempenho dos prestadores de serviços e seu comportamento ao longo do tempo (ARSESP, 2013; COSTA *et al.*, 2013; NARZETTI, *et al.*, 2015; BRASIL, 2015; 2016).

Carmo e Távora Junior (2003) analisaram a eficiência de 26 Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) para o ano de 2000 segundo os critérios de localização, retornos de escalas e indicadores técnicos. Concluíram que a Região mais eficiente foi a Sudeste, seguida pelas Regiões Sul, Centro-Oeste, Norte e Nordeste, e que a justificativa para maior ou menor eficiência de uma empresa pode depender do tipo de administração atuante.

Em seu trabalho, Oliveira e Carrera-Fernandez (2004) compararam a eficiência das empresas públicas e privadas do setor de saneamento básico no Brasil com base em modelo de maximização de lucro e concluíram que relativamente ao conjunto de empresas privadas que opera no setor, o grupo de empresas estatais mostrou-se ineficiente em termos alocativos e técnicos. Além disso, apontaram que o objetivo político das empresas públicas reduz as produtividades marginais do capital e trabalho, e que as estatais, por utilizarem maiores níveis de insumo por unidade de produto, são comparativamente menos eficientes que as empresas privadas, sob o ponto de vista de eficiência técnica.

Motta e Moreira (2004) analisaram o setor de saneamento brasileiro com uma amostra de 104 operadores, do período de 1997 a 2002; medindo a eficiência estatisticamente, concluíram que a gestão privada é um fator relevante para os efeitos de crescimento em direção à fronteira tecnológica.

Faria, Moreira e Souza (2005) mediram a eficiência técnica de 148 empresas brasileiras, onde 13 eram privadas, e concluíram

que os prestadores de serviços privados são mais eficientes que os públicos, ainda que marginalmente.

Sampaio e Sampaio Y. (2007) analisaram a eficiência de 36 empresas de saneamento brasileiras, com atuação entre os anos de 1998 a 2003, utilizando modelos estatísticos e econométricos, no período de 1998 a 2003, com foco na eficiência regional. Os resultados mostraram que variáveis como as eficiências dos sistemas de abastecimento de água e de coleta de esgoto e a localização no Sul do País afetam positivamente a eficiência, e a localização no Norte e no Centro-Oeste afeta negativamente. Aparentam ainda que o desempenho da empresa sofre efeitos do ciclo político e que o efeito positivo sobre a eficiência indica a importância de proteger a gestão das empresas do comportamento enviesado dos políticos. Aduziu ainda que a privatização dos serviços atenua as influências políticas, mas a ausência de marco regulatório pode reforçar

distorções no atendimento entre regiões e estratos sociais.

Sabbioni (2008) analisou a eficiência relativa de diferentes empresas locais e regionais na prestação de serviços de água e esgoto no Brasil entre 2000 e 2004. Os resultados mostram que os provedores estatais regionais possuem ganhos de eficiência em custos específicos (por unidade de produção), sugerindo a existência de economias reais de escala para esse grupo. O estudo também encontrou evidências de custos mais elevados (por unidade de produção) para os provedores públicos do que para os prestadores privados e públicos corporativos, sugerindo-se que uma possível causa do custo mais elevado específico esteja na ausência da busca de lucro.

Scriptore e Toneto Junior (2012) compararam estatisticamente o desempenho dos provedores públicos e privados de serviços de saneamento básico no Brasil para uma amostra de 4.930 municípios brasileiros. Os

resultados não forneceram evidências fortes de que um grupo seja superior a outro na maior parte dos indicadores, exceto em grupos específicos.

O conjunto dos resultados evidencia um melhor desempenho dos prestadores privados quando comparados aos públicos. Os operadores privados apresentam menores custos e maior eficiência técnica e alocativa ao passo que os operadores regionais (públicos) apresentam maiores ganhos de escala. Por fim, pode ser ressaltado que a propriedade pública e a ausência de fins lucrativos podem interferir negativamente nos resultados e que as estatais estão sujeitas a interferências políticas.

Entretanto, é preciso examinar se a atuação das operadoras privadas no setor de saneamento é coerente com os resultados que apontam um melhor desempenho econômico-financeiro, analisando os relatos de casos de privatização do setor.

Experiências na Privatização do Serviço de Saneamento

A análise dos resultados das pesquisas permite concluir que a privatização dos serviços de saneamento aproxima as empresas da eficiência – observada sob o aspecto econômico, sobretudo –, porém os inúmeros problemas em algumas experiências de privatizações demonstram que as necessidades da população não podem ser submetidas exclusivamente aos interesses econômicos (FARIA, R. C.; FARIA, S.A.; MOREIRA, 2005).

Ocorre que se, por um lado, o ingresso do capital privado no setor de saneamento permite a ampliação da infraestrutura em razão do aporte de capital, o aumento da eficiência global em decorrência da competição com os operadores públicos e abre a possibilidade de transferência de tecnologia avançada para o setor (MEGGINSON; NETTER 2001; RENZETTI; DUPONT, 2004; OLIVEIRA; CARRERA-FERNANDEZ, 2004), por outro, a regulação política do saneamento pode deixar de ser baseada na lógica dos direitos sociais, passando a subordinar-se à lógica de mercado, prejudicando os pobres. Além disso, pode ocorrer a manutenção ou aprofundamento da exclusão, a possibilidade de prática de preços abusivos e o aviltamento da noção de saneamento

ambiental, agravando a falta de integração entre as infraestruturas e os serviços de saneamento (VARGAS; LIMA, 2004; VILANI; MACHADO, 2014; TNI, 2015).

Ademais, surge o risco de dumping social materializado no interesse exclusivo do capital privado pelas regiões e segmentos mais rentáveis e abandono das áreas e populações mais pobres; captura do regulador pelo regulado, com orientação do comportamento estratégico para privilegiar os interesses dos acionistas em detrimento dos interesses dos usuários e do poder público, mediante a manipulação de informações contábeis e renegociações contratuais visando obter lucros e aumentos tarifários excedentes (GRAHAM E MARVIN, 1994; VARGAS; LIMA, 2004; TNI, 2015).

González-Gómez *et al.* (2014) analisaram criticamente o modelo de privatização espanhola de gestão de águas urbanas implementado ao longo das últimas três décadas. No estudo, aduziram que a alta concentração da participação privada no setor, a ausência de concorrência e as deficiências regulatórias colocaram os interesses da população em segundo plano. Apontam que a melhoria da governança no setor não é garantida simplesmente com a mudança de gestão e

que, muito além do debate sobre a propriedade da gestão dos serviços, uma série de reformas são necessárias nos temas de concorrência, falta de recursos e cooperação, qualidade dos contratos, transparência e controle e de participação pública.

González-Gómez *et al.* (2014) aduziram, ainda, que, em um ambiente com mais de oito mil municípios, os aspectos financeiros dos serviços de água urbanos devem ser analisados juntamente com os aspectos técnicos e de qualidade visando a economias de escala, a fim de fornecer, de forma eficiente, os serviços, o que é especialmente importante para os municípios de menor porte, haja vista que a redução de custos impacta na qualidade. Quanto ao aspecto regulatório, enfatizam que seria necessária uma agência reguladora com jurisdição em todo o território nacional, embora existam problemas políticos decorrentes de tensões territoriais na Espanha. Concluem apontando que a privatização não precisa ser um pré-requisito para as reformas e que a devida regulação dos serviços é uma alternativa razoável à privatização.

Beveridge *et al.* (2014) exploram as restrições e contingências de governança urbana contemporânea, com referência à privatiza-

ção parcial (1999) e remunicipalização parcial (2012) da Water Company de Berlim, Alemanha. Argumentam que a privatização não é a única saída para os problemas de governança no setor de saneamento. Relatam que o prefeito de Paris não renovou o contrato com a empresa de água privada em 2009 e que a privatização foi revertida em cidades como Atlanta, nos EUA, e no Uruguai, e que na Holanda foi declarada ilegal em 2004.

Beveridge et al. (2014) ainda afirmam que, nos últimos anos, os municípios alemães cancelaram seus contratos com os operadores privados na eliminação de resíduos, e que a insatisfação com os resultados da privatização levou a movimentos políticos que repudiam a privatização. Apontam que o enorme aumento das tarifas de água desde a privatização é uma das principais razões para a insatisfação. Acentuam que, entre 2003 e 2006, o aumento global do preço da água foi de cerca de 21% e de esgoto, 30%. Além disso, devido ao acordo contratual sobre os lucros, em muitas ocasiões, o estado de Berlim teve que aumentar as tarifas de água ou colocar dinheiro do orçamento, afetando diretamente os contribuintes.

Paludo e Borba (2013) realizaram uma análise comparativa dos modelos de gestão dos municípios catarinenses de Indaial (público) e de Itapema (privatizado). No estudo, observaram que o custo por metro cúbico de água é 28,6% mais caro no município em que esse serviço é privatizado. No aspecto financeiro, ressaltam que, enquanto na gestão privatizada o lucro é apropriado pelo investidor, na gestão compartilhada pelo menos metade do valor fica no município e é reinvestida exclusivamente em esgotamento sanitário. Aduzem que, no aspecto social, observa-se na gestão privatizada a ausência de tarifa social, enquanto que na

gestão compartilhada as famílias carentes estão isentas da taxa de religação e pagam apenas a taxa social mínima.

Paludo e Borba (2013) concluem que o modelo de gestão privatizada em Itapema tem como foco o resultado financeiro da empresa operadora, ainda que se submeta a controle público, enquanto o modelo de gestão compartilhada tem como foco a participação social na gestão da política pública, visando a resultados eficazes no conjunto de aspectos econômicos, sociais, ambientais e políticos.

Hora et al. (2015) avaliaram a eficiência dos serviços de saneamento básico em municípios do Estado do Rio de Janeiro, verificando as hipóteses sobre a correlação da eficiência com a renda do município, a concentração da população em zona urbana ou rural e a proximidade do município com a capital Rio de Janeiro no ano de 2010. Observaram que vários municípios possuem desempenho pífio por ausência de serviço de esgotamento sanitário e que a população urbana possui melhores serviços de água e esgoto do que a população rural. Além disso, sustentam que municípios pequenos não conseguem ser eficientes e que a renda do município, expressa pelo indicador do PIB per capita, de nenhum modo influencia a eficiência dos serviços avaliados.

Mello, M. F. (2005) analisou experiências de concessões ao setor privado na área de saneamento envolvendo os municípios de Limeira (SP), Petrópolis (RJ) e diversos municípios da Região dos Lagos (RJ). A análise se concentrou na política tarifária, no impacto do modelo dos leilões sobre os preços futuros e no formato da regulação. Apontou a iniquidade da política tarifária e as deficiências da regulação, mormente em relação à qualidade dos serviços prestados.

Aduz que os padrões e a forma de avaliação do desempenho dos concessionários privados não foram devidamente determinados e que as metas físicas não definem quem deve ser atendido prioritariamente, penalizando os mais carentes, então menos capazes de pagar pelo serviço. No caso dos balneários fluminenses, a privatização trouxe modificações para a estrutura tarifária prejudicando os consumidores. A criação de muitas faixas novas para o consumo residencial também teve o aumento de receita como único objetivo. Sustentou ainda que revisões e reajustes de preços vêm sendo implementados sem critério. Conclui que o setor de saneamento precisa de uma reforma total do seu sistema de preços, de forma a aproximá-lo de critérios de eficiência e equidade.

Oliveira e Lima (2015) realizaram uma pesquisa dedicada a discutir a experiência da privatização da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA), concretizada no ano de 2006, utilizando a série histórica disponibilizada pela empresa (2003 a 2012) e os dados oriundos dos seus relatórios e balanços anuais. A pesquisa comprovou que a evolução de alguns indicadores da Empresa foi significativamente inferior ao de outras operadoras com modelos de gestão distintos. Além disso, apontou que os avanços da COPASA no período foram reproduzidos em municípios de todos os estados brasileiros, inclusive naqueles atendidos por entidades públicas, sugerindo que o progresso observado não pode ser diretamente creditado à mudança no modelo de gestão, mas à consolidação de uma política nacional para o setor. Concluem afirmando que, depois de 2006, as práticas adotadas pela Companhia se mostraram invariavelmente alinhadas às leis e diretrizes do mercado.

Considerações Finais

Considerando as experiências relatadas que apontam prejuízos singulares aos consumidores no período pós-privatização, talvez a razão mais forte para aceitar o ingresso da iniciativa privada no setor de saneamento seja a necessidade de investimentos, que convive com a escassez de recursos por parte do Estado.

Por outro lado, cabe salientar que a tran-

sição não é isenta de problemas. Os casos evidenciam que o aumento do valor da tarifa do serviço de saneamento é um lugar-comum após a transferência da gestão pública para a privada. Aparentemente, o cerne do problema estaria relacionado à qualidade dos contratos, ou seja, à definição clara de regras contratuais de cálculo dos insumos, alterações de preços, incidência da inflação

e percentuais de lucro, itens que terminam por impactar diretamente no preço. Além disso, a transparência da formação da tarifa também parece ser um elemento crucial para o controle dos preços, pois as empresas privadas são direcionadas ao lucro e sempre tentarão maximizá-lo. Dessa forma, o ideal é que os parâmetros sejam fixados em lei e reproduzidos nos contratos, que devem ser

amplamente divulgados para reduzir a assimetria informacional.

Outro ponto crucial é o questionamento quanto à qualidade da água e a democratização do acesso aos serviços de esgoto. Aparentemente, há também uma ligação concreta com a legislação que regula o setor e os contratos de concessão, que deveriam fixar as condições de prestação do serviço, parâmetros de eficiência e qualidade, prazos de conclusão e sanções, bem como o investimento mínimo na expansão dos serviços dentro de um cronograma pré-ajustado. Nesse último caso, a definição de prioridades e áreas que devem receber investimentos revela-se necessária face à exclusão das áreas carentes pelo critério de mercado, haja vista não oferecerem um retorno que segue a lógica de mercado naquilo que se convencionou chamar de injustiça ambiental (VILANI; MACHADO, 2014). Daí a necessidade de criar mecanismos que impeçam o alijamento da população mais pobre do acesso

amplamente aos serviços.

A qualidade do serviço e a qualidade da regulação também estão interligadas. Nos casos relatados, a ausência ou ineficácia da regulação tem impactos sobre a qualidade do serviço, sobre o preço das tarifas, sobre a taxa de investimento e sobre a exclusão do acesso aos serviços. Logo, uma regulação eficaz pode minorar os problemas enfrentados no setor.

Além disso, os custos e a economia de escala são importantes na prestação do serviço. A inversão de recursos para fornecimento de serviços de água e esgotos demanda altos investimentos, que podem e devem ser compartilhados por mais de um prestador, gerando ganhos de escala. Obviamente, a redução de custos pode refletir em uma tarifa mais barata e na ampliação do acesso aos serviços.

Ademais, apesar da constante alegação da falta de recursos por parte do Estado, a privatização não é a única solução para os

entraves na expansão dos serviços. Ao contrário, a transferência da gestão ao setor privado pode se transformar em um grave problema social. As experiências demonstram que, se não houver fiscalização e uma boa regulação, uma política justa de fixação de tarifas e controle dos lucros e regras claras, não há garantia do alcance de níveis ótimos de qualidade do serviço sob a gestão privada.

Como se verifica, embora as pesquisas indiquem a superioridade da gestão privada sobre a pública no quesito desempenho, observa-se que os problemas encontrados são comuns às gestões sob enfoque. Logo, a privatização dos serviços de saneamento não pode ser apontada como a única saída para os entraves do setor, haja vista que a solução das falhas na regulação, na qualidade dos contratos, na transparência e na fixação das tarifas possivelmente fomentaria a elevação dos níveis de qualidade dos serviços, mesmo sob gestão estatal.

Referências Bibliográficas

- ARSESP. Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo. Manual de Contabilidade Regulatória e Plano de Contas Regulatório para Empresas do Setor de Saneamento no Estado de São Paulo, reguladas pela ARSESP (2013). Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/ConsultasPublicasBiblioteca/NT_0001-2013.pdf> Acesso em 25 ago 2016.
- BEVERIDGE, R.; HÜESKER, F.; NAUMANN, M. From post-politics to a politics of possibility? Unravelling the privatization of the Berlin Water Company. *Geoforum*. V. 51, January 2014, Pages 66-74. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016718513002236>>. Acesso em 29 ago 2016.
- BOMFIM, P. R. C. M.; MACEDO, M. A. S.; MARQUES, J. A. V. C. Indicadores financeiros e operacionais para a avaliação de desempenho de empresas do setor de petróleo e gás. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 16, n. 1, p. 112-131, 2013.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos - 2014. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2016. 212 p.: il. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2014>> Acesso em 25 ago 2016.
- _____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA. Glossário de Indicadores - Água e Esgotos. Indicadores econômico-financeiros e administrativos. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2015. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/glossarios>>. Acesso em 25 ago 2016.
- _____. Presidência da República. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em 25 ago 2016.
- CARMO, C. M.; TÁVORA JUNIOR, J. L. Avaliação da eficiência técnica de empresas de saneamento brasileiras utilizando a metodologia DEA. *Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia - ANPEC, Porto Seguro*, 2003. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2003/artigos/D32.pdf>>. Acesso em 25 ago 2016.
- COSTA, S. A. B.; CÔRTEZ, L. S.; COELHO, T.; FREITAS JUNIOR, M. M. Indicadores em saneamento: avaliação da prestação dos serviços de água e de esgoto em minas gerais. *Revista da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG*. v. 20 n. 2 p. 1-389 jul. / dez. 2013. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/revistaufmg/downloads/20-2/16-indicadores-em-saneamento-samuel-costa-larissa-cortez-taiana-netto-moacir-freitas-junior.pdf>>. Acesso em 25 ago 2016.
- ESTACHE, A.; ROSSI, M. How Different Is the Efficiency of Public and Private Water Companies in Asia? *World Bank Economic Review*, v. 16, n. 1, p. 139-148, 2002. Disponível em: <<http://wber.oxfordjournals.org/content/16/1/139.short>>. Acesso em 25 ago 2016.
- FARIA, R. C.; MOREIRA, T. B.; SOUZA, S. G. Public versus Private Water Utilities: Empirical Evidence for Brazilian Companies. *Economics Bulletin*. Fev/2005. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=662421>>. Acesso em 25 ago 2016.
- FARIA, R. C.; FARIA, S.A.; MOREIRA, T. B. S. A privatização no setor de saneamento tem melhorado a performance dos serviços? *Planejamento e políticas públicas - PPP*. n. 28 jun./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/46>>. Acesso em 25 ago 2016.
- FRACALANZA, A.P.; FURTADO, R. E.; MARTINS A. J. justiça ambiental e práticas de governança da água: (re) introduzindo questões de igualdade na agenda. *Ambiente & Sociedade*. XVI, Jan/Mar, 2013. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31726419001>> ISSN 1414-753X. Acesso em: 29 de agosto de 2016.
- FURTADO, B.A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, C.B.F. Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013. 338 p.
- GALVÃO JÚNIOR, A.C.; SILVA, A. C. Regulação: indicadores para a prestação de serviços de água e esgoto. 2. ed. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora Ltda., 2006.
- GONZÁLEZ-GÓMEZ, F.; GARCÍA-RUBIO, M. A.; GONZÁLEZ-MARTÍNEZ, J. Beyond the public-private controversy in urban water management in Spain. *Utilities Policy*. V.31, December 2014, Pages 1-9. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0957178714000484>> Acesso em 29 ago 2016.
- GRAHAM, S.; MARVIN, S. Cherry picking and social dumping. *Utilities in the 1990's*. *Utilities Policy*. V. 4, pp. 113-119, 1994. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0957178794900043>>. Acesso em 25 ago 2016.
- HORA, A. L. B.; SHIMODAB, E.; HORA, H. R. M.; COSTA, H. G. Análise da eficiência dos serviços de saneamento básico nos municípios do estado do Rio de Janeiro. *Revista Pesquisa Operacional para o Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 55-81, 2015. Disponível em: <<http://www.podesenvolvimento.org.br/inicio/index.php?journal=podesenvolvimento&page=article&op=view&path%5B%5D=342&path%5B%5D=321>>. Acesso em 29 ago 2016.
- INSTITUTO TRATA BRASIL. Trata Brasil: Ranking do saneamento de 2016. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/ranking/2016/relatorio-completo.pdf>>. Acesso em 25 ago 2016.

- KASSAI, S. Utilização da análise por envoltória de dados (DEA) na análise de demonstrações contábeis. Banco de teses da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de São Paulo. São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-11122002-092458/publico/TeseCompleta.pdf>> Acesso em 25 ago 2016.
- KIRKPATRICK, Colin; PARKER, David; ZHANG, Yin-Fang. State versus private sector provision of water services in Africa: A statistical, dea and stochastic cost frontier analysis. Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/ags/idpmcr/30604.html>>. Acesso em 25 ago 2016.
- LEONETI, A. B.; PRADO, E. L. do; OLIVEIRA, S. V. W. B. de. Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 331-348, abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25 ago 2016.
- LISBOA, S. S.; HELLER, L.; SILVEIRA, R. B. Desafios do planejamento municipal de saneamento básico em municípios de pequeno porte: a percepção dos gestores. Eng. Sanit. Ambient. Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 341-348, dez 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522013000400341&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25 ago 2016.
- MARQUES, R. C. A regulação dos serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais - Uma perspectiva internacional. Lisboa: Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), 2011.
- MARTINS, G. de A. Manual para elaboração de monografias e dissertações. São Paulo: Atlas, 2000.
- MEGGINSON, W. L.; NETTER, J. M. From state to market: A survey of empirical studies of privatization. Journal of Economic Literature, 2001. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2698243?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em 25 ago 2016.
- MELLO, J. C. C. B. S. de et al. Curso de Análise Envoltória de Dados. In: Simpósio brasileiro de pesquisa operacional, 37, 2005, Gramado. Anais do XXXVII SBPO. Gramado/RS: SOBRAPO, 2005. Disponível em: <<http://www.din.uem.br/~ademir/sbpo/sbpo2005/pdf/Arq0289.pdf>> Acesso em 25 ago 2016.
- MELLO, M. F. de. Privatização do setor de saneamento no Brasil: quatro experiências e muitas lições. Econ. Apl. Ribeirão Preto, v. 9, n. 3, p. 495-517, set. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502005000300009&lng=en&nrm=iso> Acesso em 25 ago 2016.
- MOREIRA, T. Saneamento básico: desafios e oportunidades. Rio de Janeiro, BNDES, 2007. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0000619.pdf>. Acesso em 25 ago 2016.
- MOTTA, R. S.; MOREIRA, A. R. B. Eficiência e regulação no setor saneamento no Brasil. Textos para Discussão do IPEA, n.1059, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, dez, 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=465>. Acesso em 25 ago 2016.
- NARZETTI, D. A.; ROCHA, C. L.; MARTINS, R.; CARAMORI, M.; MOHEDANO, S.M.H. Ferramenta de análise de índices operacionais, financeiros e de qualidade em saneamento básico para formulação de indicadores de apoio à regulação. IX Congresso Brasileiro de Regulação - 3ª ExpoABAR. Brasília - DF, 2015. Disponível em: <<http://abar.org.br/wp-content/uploads/2016/06/9665290.pdf>>. Acesso em 25 ago 2016.
- OHIRA, T.; SCAZUFCA, P. Métodos de análise de eficiência de empresas para o setor de saneamento. A economia do saneamento no Brasil. Org: Gesner Oliveira e Perdo Scazufca. São Paulo: Singular, 2009. p. 2. Disponível em: <http://site.sabesp.com.br/uploads/file/sociedade_meioamb/Grupo%20Economia%20Saneamento/publicacoes/mesa_saneamento_Thelma_Ohira.pdf>. Acesso em: 24 de ago 2016.
- OLIVEIRA, A. C. L. Análise das demonstrações contábeis brasileiras com a adoção das IFRS/CPC: um estudo comparativo dos indicadores econômico-financeiros para o ano de 2009. 9º Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade São Paulo/SP. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.congressusp.fipecafi.org/web/artigos122012/481.pdf>> Acesso em 25 ago 2016.
- OLIVEIRA, A. L.; CARRERA-FERNANDEZ, J. Análise da eficiência do setor de saneamento básico no Brasil. IX Encontro Regional de Economia. Fortaleza, 2004. Disponível em: <<http://edi.bnb.gov.br/content/aplicacao/ETENE/Anais/docs/2004analise-da-eficiencia.pdf>> Acesso em 25 ago 2016.
- OLIVEIRA, T. G. de; LIMA, S. C. R. B. de. Privatização das companhias estaduais de saneamento: uma análise a partir da experiência de Minas Gerais. Ambiente & Sociedade. São Paulo v. XVIII, n. 3. p. 253-272 n jul.-set. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v18n3/1809-4422-asoc-18-03-00253.pdf>>. Acesso em 29 ago 2016.
- PALUDO, J. R.; BORBA, J. Abastecimento de água e esgotamento sanitário: estudo comparado de modelos de gestão em Santa Catarina. Ambiente & Sociedade, vol. XVI, núm. 1, jan-mar, 2013, pp. 59-78. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31726419007>>. Acesso em 29 ago 2016.
- RENZETTI, S.; DUPONT, D. The performance of municipal water utilities: evidence on the role ownership. J Toxicol Environ Health 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/15287390490492340>>. Acesso em 25 ago 2016.
- SABBIONI, G. Efficiency in the Brazilian sanitation sector. Utilities Policy, v. 16, n. 1, 2008, p. 11-20. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0957178707000574>>. Acesso em 25 ago 2016.
- SAMPAIO, B.; SAMPAIO, Y. Influências políticas na eficiência de empresas de saneamento brasileiras. Econ. Apl. Ribeirão Preto, v. 11, n. 3, p. 369-386, set. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502007000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 29 ago 2016.
- SANCHEZ, O. A. A privatização do saneamento. São Paulo Perspec, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 89-101, jan. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000100011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 29 ago 2016.
- SANTANA, W.; J. A. D. CASTRO. Determinantes do desempenho financeiro das empresas municipais e públicas prestadoras dos serviços de água e saneamento no Brasil. XXIX Encontro Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração (ENANPAD). Brasília-DF, 2005. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2005/htm/enanpad2005-ficb-2634-resumo.html>> Acesso em 25 ago 2016.
- SCARATTI, D.; MICHELON, W.; SCARATTI, G.. Avaliação da eficiência da gestão dos serviços municipais de abastecimento de água e esgotamento sanitário utilizando Data Envelopment Analysis. Eng. Sanit. Ambient. Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 333-340, Dec. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522013000400333&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25 ago 2016.
- SCRIPTORE, J. S.; TONETO JUNIOR, R. A estrutura de provisão dos serviços de saneamento básico no Brasil: uma análise comparativa do desempenho dos provedores públicos e privados. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1479-1504, Dec. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000600004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25 ago 2016.
- SILVA, Antônio Carlos Ribeiro da. Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade: orientações de estudos, projetos, relatórios, monografias, dissertações, teses. São Paulo: Atlas, 2003.
- SOUZA, S. C. et al. Análise das demonstrações financeiras e contábeis numa Empresa de Comércio e Serviços de Segurança Privada - Um Estudo de Caso. AEDB. VII SEGeT - Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. Anais, 2010. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos10/21_21_Artigo_de_Gestao_-_Seget_2010.pdf> Acesso em: 25 ago 2016.
- TNI. Veio para ficar: a remunicipalização da água como uma tendência global. Unidade Internacional de Pesquisa de Serviços Públicos (PSIRU), Instituto Transnacional (TNI) e Observatório Multinacional. TNI: Amsterdam, 2015. Disponível em: <<https://www.tni.org/files/download/heretostay-pt.pdf>>. Acesso em 25 ago 2016.
- TRINDADE, D. P., CLARO, J. A. C. S., TINOCO, J. E. P.; SEVERO, P. S. Uso de indicadores financeiros e não financeiros na tomada de decisões gerenciais. Caderno Profissional de Administração da UNIMEP. Recife, 2013. Disponível em: <<http://www.cadtecempa.com.br/ojs/index.php/httpwwwcadtecempa.combrojsindexphp/article/view/20/41>> Acesso em 25 ago 2016.
- TUROLLA, F. A.; T. H. OHIRA. Pontos para uma discussão sobre eficiência e regulação em saneamento. Regulação e concorrência no Brasil: governança, incentivos e eficiência. IPEA. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. p. 197-215. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Arq15_Cap09_20.pdf> Acesso em 25 ago 2016.
- VANCIN, D.; PROCIANOY, J. L. Índices contábeis e a decisão do pagamento de dividendos. Revista Contemporânea de Contabilidade, Florianópolis, v. 13, n. 28, p. 57-80, jun. 2016. ISSN 2175-8069. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2016v13n28p57>>. Acesso em: 28 ago. 2016.
- VARGAS, M. C.; LIMA, R. F. de. Concessões privadas de saneamento no Brasil: bom negócio para quem?. Ambient. Soc., Campinas, v. 7, n. 2, p. 67-94, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2004000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25 ago 2016.
- VILANI, R. M.; MACHADO, C. J. S. Sustentabilidade em Debate - Brasília. V. 5, n. 3, p. 245-264, set/dez 2014. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/viewFile/11991/8896>>. Acesso em 29 ago 2016.