



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE CIÊNCIAS APLICADAS



FELIPE BALDIN SANTANA

Privatização do Saneamento Básico no Brasil: um estudo de caso da cidade de Limeira – SP

Limeira

2015



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE CIÊNCIAS APLICADAS



FELIPE BALDIN SANTANA

Privatização do Saneamento Básico no Brasil: um estudo de caso da cidade de Limeira – SP

Artigo apresentado como requisito parcial
para a obtenção do título de bacharel em
Gestão do Agronegócio à Faculdade de
Ciências Aplicadas da Universidade
Estadual de Campinas

Orientadora: Prof. Dr^a. Adriana Bin

Limeira
2015

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Faculdade de Ciências Aplicadas
Renata Eleuterio da Silva - CRB 8/9281

Santana, Felipe Baldin, 1991-
Sa59p Privatização do saneamento básico no Brasil : um estudo de caso da cidade
de Limeira - SP / Felipe Baldin Santana. – Campinas, SP : [s.n.], 2015.

Orientador: Adriana Bin.
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Estadual de
Campinas, Faculdade de Ciências Aplicadas.

1. Saneamento. 2. Privatização. 3. Concessão. I. Bin, Adriana, 1977-. II.
Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Ciências Aplicadas. III. Título.

Informações adicionais, complementares

Palavras-chave em inglês:

Sanitation

Privatization

Concession

Titulação: Bacharel em Gestão do Agronegócio

Banca examinadora:

Oswaldo Gonçalves Junior

Data de entrega do trabalho definitivo: 24-11-2015

Autor: Felipe Baldin Santana

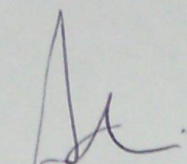
Título: Privatização do Saneamento Básico no Brasil: um estudo de caso da cidade de Limeira – SP

Natureza: Trabalho de Conclusão de Curso em Gestão do Agronegócio

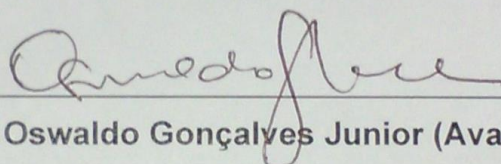
Instituição: Faculdade de Ciências Aplicadas, Universidade Estadual de Campinas

Aprovado em: 24/11/2015

BANCA EXAMINADORA

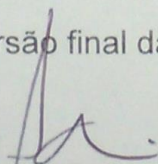


Profa. Dra. Adriana Bin – Presidente
Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA/UNICAMP)



Prof. Dr. Oswaldo Gonçalves Junior (Avaliador)
Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA/UNICAMP)

Este exemplar corresponde à versão final da monografia aprovada



Profa. Dra. Adriana Bin – Presidente
Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA/UNICAMP)

A todos que me proporcionaram condições de estar onde estou.

SANTANA, Felipe Baldin. **Privatização do Saneamento Básico no Brasil: um estudo de caso da cidade de Limeira – SP**. 2015. 28 folhas. Trabalho de Conclusão de Curso (Gestão do Agronegócio) – Faculdade de Ciências Aplicadas. Universidade Estadual de Campinas. Limeira, 2015.

RESUMO

O presente artigo visa estabelecer um panorama sobre a transição na gestão dos serviços de saneamento do poder público (agências e secretarias nacionais e regionais de águas) para empresas de capital privado, tendo como base o período pós Lei Nº8.987, de 13 de fevereiro de 1995 – chamada Lei das Concessões que “*dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos à empresas privadas*” conforme art. 175 da Constituição Federal e como o Plano Nacional de Saneamento Básico, contido na Lei Nº11.445, de 05 de Janeiro de 2007 introduziu disposições que regulam o setor. Neste ano em que a lei que homologou a privatização de diversas agências públicas completa 20 anos, é possível demonstrar dados de como as muitas secretarias públicas municipais e regionais foram constituídas, assumindo o papel de agente regulador sendo a operação e administração dos recursos hídricos delegados para empresas privadas, tendo como exemplo a concessão da cidade de Limeira no Estado de São Paulo, e seus impactos na prestação de serviço à população com vistas a abrangência de atendimento da rede de água e esgoto, a redução de perdas e aos investimentos feitos no setor.

Palavras-chave: Saneamento 1. Privatização 2. Concessão 3.

ABSTRACT

The present article aim establish a landscape about the change at the sanitation management services, from public to private corporations. Based in the period forward the decree 8.987, of February 13th of 1995 – called “Law of Concessions”, the law “*provides the concession and authorization for the provision of public services to private companies*”. Following the article 175 of Federal Constitution and how the National Plan of Basic Sanitation, content of the Law 1.445, of January 05th of 2007 introduced the rules that regulate the sector.

In this year, the law that endorse the privatization

This year, the law that endorsed the privatization of various public agencies turns 20 and it is possible to show information of how municipal and regional public offices were established assuming the role of regulator, with the operation and management of the water resources assumed for private companies. Taking as an example the grant of the city of Limeira in the State of São Paulo, and their impact on service delivery to the public with a view to scope service of the water and sewage network, reducing losses and investments in the sector.

Keywords: Sanitation 1. Privatization 2. Concession 3.

1 Introdução

A privatização de empresas estatais no Brasil foi um movimento iniciado pelo então presidente Fernando Collor em 1990, momento no qual a dívida pública necessitava de equilíbrio e controle, visando estabelecer uma política fiscal mais rígida (Filho & Oliveira, 1996). Iniciado em alguns setores da indústria como petroquímica e fertilizantes, o programa brasileiro chegou ao setor de saneamento apenas em 1995, com as primeiras privatizações do país em infraestrutura após a Lei 8.987 de 1995, chamada Lei das Concessões, que estabeleceu as normas para participação privada nos projetos de prestação de serviços de utilidade pública (Mello, 2005)

Este artigo tem como objetivo traçar um panorama da privatização do setor de saneamento no Brasil no contexto do Programa Nacional de Desestatização (PND) e abordar o estudo de caso da privatização ocorrida no município de Limeira - SP.

O presente estudo justifica-se por conta da significância dos sistemas de saneamento nos sistemas ambientais e sociais, tornando-o essencial para o desenvolvimento e progresso, principalmente nas áreas urbanas (Soares, Bernardes, & Netto, 2002). Outro fator que realça a importância do estudo é o compromisso pela universalização dos serviços de saneamento assumido pelo governo federal em 2007, na forma da lei 11.445, criando um desafio adicional para que os impactos dos sistemas de saneamento manifestem-se positivamente.

Este artigo parte da hipótese de que a privatização ocorrida na cidade de Limeira, na qual sai de cena o Serviço Autônomo de Água e Esgoto, SAAE, para a entrada da Águas de Limeira, empresa formada pela parceria entre CBPO, Companhia Brasileira de Projetos e Obras do grupo Odebrecht e a francesa Suez Lyonnaise des Eaux foi benéfica quando comparados os indicadores de abrangência de atendimento, redução de perdas, investimentos efetuados e políticas tarifárias praticadas com valores de referência em São Paulo e no Brasil.

Para testar esta hipótese, o trabalho traz um panorama do setor de saneamento no país abordando um breve histórico do e a regulação do setor para então abordar o estudo de caso da cidade de Limeira – SP. Nesta análise, são destacados o processo político de

concessão, o modelo de concessão e os reflexos e investimentos feitos desde a cessão dos serviços. Por fim, são apresentados pontos relevantes da discussão e alguns insights sobre o comportamento do setor devido às medidas do ajuste fiscal em 2015.

2 Metodologia

Para o desenvolvimento do artigo foram utilizadas: a pesquisa documental das políticas públicas de água e esgoto no Brasil e seus instrumentos de regulação; revisão bibliográfica de estudos governamentais e acadêmicos sobre a privatização dos serviços públicos no Brasil, as concessões e o setor regulatório; e dados secundários, obtidos através da consolidação de pesquisas e levantamentos governamentais de agências como Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, a Fundação Nacional de Saúde - Funasa e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE além de entidades privadas prestadoras de serviço.

Apesar da política governamental tratar Saneamento Básico como os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo pluvial e de resíduos sólidos, este estudo se foca nos dois primeiros itens por sua elevada importância na saúde pública e pela peculiaridade de se constituírem como monopólios naturais por meio das concessões e pagamento de tarifas ao poder concedente, seguindo contratos especificados por licitações.

O estudo de caso foi focado na cidade de Limeira devido a esta ser a primeira cidade a ter a concessão plena, água e esgoto, por uma empresa privada. Vencida em 1995, a licitação foi debatida e trouxe reflexos positivos ao município que hoje figura entre as cidades que possuem o sistema de saneamento mais eficiente no Brasil, com seu sistema de gestão de perdas comparado ao de países desenvolvidos como Japão e Alemanha. Os dados usados no caso foram coletados em estudos publicados por fundações e institutos de pesquisa brasileiros, além de trabalhos acadêmicos e conhecimento pela experiência profissional vivida entre 2012 e 2015¹.

¹ O autor foi colaborador da concessionária de água e esgoto em Limeira entre Julho de 2012 e Abril de 2015.

3 O setor de saneamento no Brasil: breve histórico e contexto para a privatização

Até a década de 1970 no Brasil, o Saneamento Básico era gerido pelos Municípios e coordenada pela Funasa – Fundação Nacional da Saúde, sob supervisão do Ministério da Saúde. Em 1971, com a criação do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA) a estrutura institucional para coordenação dos serviços se modifica. De acordo com o descrito por SALGADO e MOTTA (2005), o planejamento central fica a cargo do governo federal e criam-se Companhias Estaduais de Saneamento Básico (Cesbs) responsáveis pelas atividades comerciais e de investimento. O financiamento de baixo custo era fornecido pelas verbas orçamentárias e especialmente pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), administrado pelo Banco Nacional da Habitação (BNH).

As Companhias Estaduais de Saneamento Básico (Cesb's) são assim criadas como autarquias organizadas em forma de sociedade anônima que obtém concessões diretamente do poder concedente, os governos municipais (Junior, Nishio, Bouvier, & Turolla, 2009). Na década de 80, aproximadamente 20% dos municípios brasileiros o serviço era prestado pelas empresas municipais de saneamento ou não possuíam disponibilidade de água tratada e esgotamento sanitário, estando 80% dos serviços concentrados nas Cesbs (Salgado & Motta, 2005).

Atualmente cada estado da federação, incluindo o Distrito Federal, possui sua respectiva companhia Estadual de Saneamento: Acre – Sanacre; Alagoas – Casal; Amapá – Caesa; Amazonas – Cosama; Bahia – Embasa; Ceará – Cagece; Distrito Federal – Caesb ; Espírito Santo – Cesan; Goiás – Saneago; Maranhão – Caema; Mato Grosso – Sanemat; Mato Grosso do Sul – Sanesul; Minas Gerais – Copasa; Pará – Cosanpa; Paraíba – Cagepa; Paraná – Sanepar; Pernambuco – Compesa; Piauí – Agespisa; Rio de Janeiro – Cedae; Rio Grande do Norte – Caern; Rio Grande do Sul – Corsan; Rondônia – Caerd; Roraima – Caer; Santa Catarina – Casan; São Paulo - Sabesp; Sergipe – Deso; Tocantins – ATS. Sendo que em 1989 não havia CESB

apenas nos estados de Tocantins, atendido pela Companhia Estadual de Goiás e do Mato Grosso do Sul, atendida pela Sanemat.

Na década de 90 a privatização surgiu para a iniciativa pública como uma alternativa ao financiamento interno para todos os setores da economia, conforme havia sendo executado desde o Plano Nacional de Desestatização no início da década. No setor de saneamento foi dado o mesmo enfoque dado aos demais setores de infraestrutura do país, porém sem nenhuma preocupação adicional com a reestruturação da indústria de saneamento que sofreu por falta de regulação e principalmente de definição de competências dentro do cenário nacional. A experiência com o PLANASA foi benéfica por um lado, observando que não havia até o momento ação efetiva para atender a demanda dos recentes processos de urbanização no Brasil. Porém tal experiência foi ineficiente do ponto de vista operacional uma vez que fora focada na construção dos sistemas de distribuição e coleta ao invés de se concentrar em criar condições de operação financeiramente eficientes. Este foco causou um colapso nas companhias estaduais de saneamento quando os fluxos de verbas para investimento definharam em 1980 decorrente da crise macroeconômica do país e as CESBS tiveram de arcar com elevadas despesas financeiras em decorrência do corte das verbas do Governo Federal e dos Estados (Turolla, 1999).

Além dos fatores acima, (Turolla, 1999) ainda cita dois motivadores que podem inferir na escolha por um prestador de serviço privado. O primeiro diz respeito aos incentivos e pressões que organismos nacionais e internacionais como o BNDES, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional exerciam sobre os tomadores de decisão, onde há muito tempo fomentavam um envolvimento maior no setor de saneamento conforme observado em outros países como Chile e Argentina.

O segundo fator diz respeito à capacidade de obtenção de financiamentos massivos que carecem de garantias junto aos credores. Segundo Bloomfield (1996 apud. Turolla 1999) “Certo ou errado, estas instituições financeiras não confiam nas autoridades públicas, razão por que preferem dar o dinheiro ao setor privado”.

Com o Banco Nacional da Habitação extinto em 1986, houve um declínio acentuado nos níveis de investimento em infraestrutura, expansão da rede de abastecimento e

coleta sanitária, que passaram a ser geridos pela Caixa Econômica Federal. Quando o movimento de desestatização começou, após a Lei Nº 8.031, de 12 de abril de 1990 criando o Plano Nacional de Desestatização (PND), no governo do então presidente Fernando Collor, institucionalizou a prestação de serviços públicos por empresas privadas.

No setor de saneamento, complementada pela Lei Nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, denominada Lei das Concessões, que:

“dispõe sobre o regime de permissão de serviços públicos” e pelo Plano Nacional de Saneamento Básico instrumentado na Lei Nº11.445 de 5 de janeiro de 2007, as privatizações tiveram um expressivo aumento vide as vantagens ao poder concedente em termo de estrutura e custos operacionais, “O governo passa a determinar as diretrizes e fixar as regras gerais, enquanto que a produção dos serviços fica a cargo do agente concessionário...” (Filho & Oliveira, 1996, p. 19).

Atualmente, a legislação básica em vigor é composta pelas leis anteriormente citadas: pela:

“Lei 9433 de 8/01/97, que criou o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos por bacias hidrográficas (e não por fronteiras políticas ou administrativas) e definiu os direitos de outorga pela utilização da água em bruto; Decreto 3692 de 19/12/2000, que criou a ANA – Agência Nacional de Águas; e Portaria do Ministério da Saúde no 1469/2000, que estabelece padrões de qualidade para a água potável” (Mello, 2005, p. 496).

Conforme dados do IBGE, entre 1989 e 2008 houve um expressivo crescimento da atuação de empresas privadas na prestação de serviços de saneamento. No abastecimento de água, passou de 11 municípios (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 1989) para 956 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2008) e no esgotamento sanitário de 18 municípios em 1989 (Instituto Brasileiro de

Geografia e Estatística - IBGE, 1989) para 85 municípios (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2008).

A experiência na concessão de serviços de saneamento a empresas privadas é uma prática corrente em âmbito mundial com experiências na Argentina, México, Inglaterra e França, tida como pioneira na concessão deste tipo de serviço com contratos municipais datados de 1853 (Sanchez, 2001).

Pode-se inclusive afirmar que França e Inglaterra possuem dois modelos notáveis de gestão do saneamento básico, sendo que o “modelo” francês nasceu no final dos anos 20 com a concessão dos serviços de saneamento na cidade de Dinard.

Este modelo tem como característica que as concessões e regulação sejam de responsabilidade das esferas municipais, chamadas *commune* cessionária dos recursos de água e esgoto, os instrumentos de regulação sejam contratuais e legais, a propriedade dos ativos seja do poder público porém com a responsabilidade privada de gestão. Neste modelo, similar ao modelo brasileiro, a participação privada na produção de água tratada passou de 31% na década de 50 para 75% nos anos 90; no serviço de esgotamento sanitário o percentual se mantém em 40% (Turolla 2002).

Ainda segundo Turolla (2002), o modelo inglês tem início na década de 80 e as responsabilidades de cessão e regulação são da agência reguladora nacional. A operação é efetuada por bacias hidrográficas não por municípios ou estados, necessitando de uma grande articulação e eficiência nos processos administrativos. A propriedade dos ativos é privada tal como a gestão das operações. As primeiras agências regulatórias da Inglaterra e País de Gales foram criadas em 1973, com o objetivo de centralizar e coordenar todas as ações de planejamento e controle de uso de água em suas respectivas bacias. Este tipo de regulação pode ser notado no caso da bacia que abastece o Município de Limeira, com a ARES-PCJ – Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, que regula 49 municípios do interior paulista.

Assim, nota-se que no Brasil fora utilizado uma mescla dos modelos inglês e francês, utilizados com tradição na Europa e nas concessões da América Latina como Argentina e Chile. Com regulações a nível nacional, estadual e municipal e responsabilidade de

fiscalização e controle por bacias hidrográficas, o Estado se forma na tentativa de garantir a qualidade e a operação das CESBs e companhias privadas de saneamento, focando na regulação para que estas empresas tenham diretrizes e normas alinhadas com a política nacional de saneamento.

4 Regulação para privatização do saneamento no Brasil

A Lei nº 8.987 de 13 de Fevereiro de 1995 foi proposta pelo então senador Fernando Henrique Cardoso e após 4 anos em tramitação no Senado e na Câmara dos Deputados foi e sancionada por ele mesmo quando se tornou Presidente da República. Originária do Projeto de Lei 202/1991, veio com o objetivo de traçar as normas para execução das concessões em âmbito nacional não somente para saneamento, mas para todos os serviços públicos. Complementando os avanços da Lei das Concessões, ainda em 1995, entrou em vigor a lei Nº 9.074 que “Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências”, também generalista a todos os serviços sancionáveis em território nacional.

As referidas outorgas são instrumentos federais e estaduais de regulação para utilização dos recursos hídricos para atividades como:

“captação de água para processo industrial ou irrigação, lançamento de efluentes industriais ou urbanos, ou ainda à construção de obras hidráulicas como barragens, canalizações de rios, execução de poços profundos, etc “ (DAEE, 2015).

As outorgas podem ser concedidas pelos Departamentos Estaduais de recursos hídricos de cada estado, citadas anteriormente, ou pela ANA – Agência Nacional de Águas em caso de recursos hídricos de posse da União, como rios, lagos e represas que passam por dois estados ou mais, ou nas fronteiras do Brasil com outros países.

O processo de outorga ocorre mediante apresentação de documentação para registro e cumprimento de requisitos específicos para cada atividade à ser outorgada com sua legislação passando por portarias estaduais, federais e municipais.

Um marco importante das políticas de uso dos recursos hídricos foi a lei Nº 9.433, DE 8 DE JANEIRO DE 1997 – que Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o

Sistema Nacional de Gestão dos recursos hídricos cujos objetivos são detalhados abaixo.

“Art. 2º São objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos: I - assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável; III - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.
“(BRASIL. Lei Nº9.433 de 8 de Janeiro de 1997)

Antecipadamente à Lei Nacional, o Estado de São Paulo possuía um Plano Estadual de Recursos Hídricos desde a LEI Nº 7.663, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1991, que, *“Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos.”* e dá outras providências. Adicionalmente, foi constatado que o Estado de São Paulo foi pioneiro no engajamento pela regulamentação do uso de recursos hídricos, antes mesmo da federação se engajar pelo tema.

Desde então, foram instituídos diversos conselhos estaduais de recursos hídricos e órgãos gestores estaduais. Segundo a página eletrônica “Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos” da Agência Nacional de Águas, com exceção dos estados do Amazonas, Mato Grosso do Sul e Piauí, todos os estados Brasileiros possuem um Conselho Estadual de Recursos Hídricos, que em termos gerais promovem a articulação dos projetos e demandas entre os planejadores estaduais e dos setores usuários, deliberam e estabelecem diretrizes para o uso dos recursos hídricos, acompanham a execução do Plano Estadual de Recursos Hídricos e determinam as providências necessárias ao cumprimento de suas metas (Agência Nacional de Águas - ANA, 2015)

Já os Órgãos Gestores Estaduais de Recursos Hídricos existem em todos os estados brasileiros, possuindo mais de um por estado na maioria dos estados do país (Agência Nacional de Águas - ANA, 2015). Estes, são “responsáveis por planejar e promover ações direcionadas à preservação da quantidade e da qualidade das águas” (Agência

Nacional de Águas - ANA, 2015), são os órgãos estaduais responsáveis pela emissão das outorgas para uso dos recursos hídricos e monitoramento da quantidade e qualidade das águas superficiais e subterrâneas de propriedade do Estado além da “consolidação dos Comitês de Bacias Hidrográficas e Agências de Bacias” (Agência Nacional de Águas - ANA, 2015). Em 2007, um marco do sistema regulatório foi estabelecido após a sanção da Lei 11.445 de 5 de Janeiro que “estabelece as diretrizes para o saneamento básico...” altera leis pré-existentes e dá outras providências. Esta Lei, trouxe importantes mudanças na prestação de serviço, com destaque para a separação das funções de planejamento, regulação e prestação dos serviços de saneamento.

A partir de então, o planejamento fica a cargo dos Municípios e a prestação do serviço caberá a um ente público municipal ou uma concessionária pública ou privada. A regulação e a fiscalização deverão ser executadas por entidade “independente, com autonomia administrativa, financeira e decisória, e com forte capacitação técnica para esta finalidade.” (ARSESP, 2009)

Além destas descrições sobre os agentes do setor de saneamento, a Lei sancionou a criação do Plansab – Plano Nacional de Saneamento em 2007, coordenado e elaborado pelo Ministério das Cidades com o intuito de estabelecer um documento formal que traça as bases legais e competências institucionais; os princípios fundamentais na gestão do saneamento no país; fornece análises situacionais, traça metas de curto, médio e longo prazos; as necessidades de investimento no setor; macrodiretrizes e estratégias nacionais utilizando a técnica de cenários e os programas a serem implantados em nível nacional, além da metodologia de avaliação da execução e revisão do plano (Ministério das Cidades - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2014). Desde a Lei e consequente elaboração do Plansab, os Municípios devem elaborar os Planos Municipais de Saneamento. Este tema foi objeto de pesquisa do IBGE, que constatou em 2011 que apenas 10,9% dos municípios brasileiros elaboram o plano; porém constata-se que em 2008, 100% dos municípios brasileiros possuíam algum serviço de saneamento básico, sendo o mais popular o de distribuição

de água por rede geral, presente em 99% dos municípios do país (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2008)

A regulação técnica no controle físico-químico e biológico das empresas prestadoras de serviços de saneamento fica sob responsabilidade das agências estaduais de regulação, no caso de do estado de São Paulo, a ARSESP - Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Ministério das Cidades - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2014).

5 Privatização dos serviços de saneamento no município de Limeira/SP

A privatização ocorrida na cidade de Limeira aconteceu no mesmo ano que fora aprovada a Lei das Concessões, 1995. Assim, completos 20 anos de concessão em 2015, é possível coletar dados de como a concessão se deu no município e também comparar resultados da atuação de uma empresa privada na administração de um serviço público com a atuação de empresas públicas em São Paulo e Brasil, no que tange a: abrangência de atendimento; a redução de perdas; investimentos feitos e à política tarifária.

5.1. Processo Político

Observando o histórico e o movimento de desestatização das empresas públicas em diversos setores, no caso do saneamento não exclui-se a burocracia legal que permeia a privatização de um serviço de interesse público. Após a Lei das Concessões, em 1995, estes impedimentos foram dissolvidos e trazidos à esfera Municipal bastando um Projeto de Lei para que o serviço autônomo municipal fosse rescindido e assinado um contrato de concessão com a iniciativa privada (Sanchez, 2001).

No universo do Estado de São Paulo, nove municípios levaram propostas às suas Câmaras Municipais: Limeira, Jacareí, Guarulhos, Leme, Catanduva, Indaiatuba, Valinhos, Matão e Rio Claro. Destes, Rio Claro, Matão, Valinhos, Indaiatuba e Catanduva tiveram seus processos rejeitados na Câmara Municipal ou foram retirados pelos prefeitos antes da sua conclusão por motivos diversos, desde a rejeição pelos vereadores do projeto proposto à retirada do projeto por questões de campanha e

imagem política. Dos restantes, Leme, Guarulhos, Jacareí e Limeira, apenas Limeira teve seu Projeto de Lei aprovado para a privatização dos serviços de água e esgoto em março de 1995. Em Leme o processo foi cancelado após uma nova votação na Câmara Municipal que destacou irregularidades no processo de votação e quebra do regimento interno, em Guarulhos, o processo foi cancelado pelo prefeito Vicentino Papotto(1996) após receber pressões da sociedade e da SABESP, que subsidiava parte da água que era comprada pelo município e em Jacareí, o processo foi cancelado via medida judicial movida pelo sindicato dos trabalhadores do SAAE contra a ação de privatização iniciada pelo prefeito Thelmo Cruz(1996) (Sanchez, 2001).

Em Limeira, o processo de concessão não se deu sem que fossem verificadas falhas e protestos de agentes com interesses adversos à privatização. Dentre estes, destacam-se o modelo de concessão não onerosa – que converteu o passivo do SAAE para a Prefeitura Municipal de Limeira, o descumprimento do Regimento Interno da Câmara em diversos momentos, a não estipulação da lista de bens reversíveis ao final da concessão e a divulgação pelos jornais do município do resultado do processo antes da sua total conclusão (Justo, 2001).

A licitação foi então vencida em 1995 pela Companhia Brasileira de Projetos e Obras, CBPO, do grupo Odebrecht e a francesa Suez Lyonnaise des Eaux, que formaram a Águas de Limeira, empresa detentora dos direitos de exploração do saneamento no município por um prazo inicial de 30 anos.

O modelo de concessão adotado foi o de concessão plena, ou seja, os serviços de água e esgoto seriam gerenciados pela empresa vencedora da licitação no que tange a atendimento à população, obras de correção e expansão das redes de distribuição de água e coleta de esgoto.

Os critérios iniciais de concessão foram o de capacidade técnica e o de menor tarifa cobrada, não havendo cobrança de direitos de exploração do contrato ou seja, a Águas de Limeira não arcaria com qualquer despesa inicial mesmo àquelas referentes aos investimentos já feitos e à operação já produtiva

5.2 Desempenho

Apesar de todas as polêmicas envolvendo o processo de concessão, a empresa se estabeleceu na cidade e logo nos primeiros anos destacou-se pelo engajamento nas questões de atendimento, gestão de perdas focando os investimentos em obras chaves para o desenvolvimento do saneamento municipal. Este trabalho trouxe ao município destaque nacional na gestão de perdas e a terceira posição no ranking Trata Brasil, uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público que elaborou uma classificação ponderando indicadores governamentais do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, SNIS, divididos em três grupos divididos em: Nível de cobertura; melhora na cobertura; e nível de eficiência.

Em pesquisa no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), de 1996 a 2013 são notáveis os avanços no setor (estamos falando do setor ou da empresa propriamente dita?) em questão de abrangência de atendimento, onde a quantidade de ligações de água ativas saiu de 230.000 (1996) para 290.748 (2013) no município, um aumento de 21% no período. Dados comparativos com a agência estadual de São Paulo – SABESP e com o Brasil, podem ser observados na Tabela a seguir, a partir de

busca efetuada no SNIS (2015).

Ano de Referência	Sigla do Prestador	AG001 - População total atendida com abastecimento de água (Habitantes)	VAR %	AG002 - Quantidade de ligações ativas de água (Ligações)	VAR %	AG005 - Extensão da rede de água (km)	VAR %	AG007 - Volume de água tratada em ETAs (1.000 m³/ano)	VAR %	IN022 - Consumo médio percapita de água (l/hab./dia)	VAR %
2013	OAL	291.748	↑ 27%	95.710	↑ 60%	1.124,84	↑ 44%	24.092,11	↑ 6%	196,83	↓ -13%
1996	OAL	230.000		59.808		783		22.776,00		225,7	
2013	SABESP	25.484.070	↑ 49%	7.100.248	↑ 69%	69.619,11	↑ 63%	2.799.610,27	↑ 11%	178,6	↓ -31%
1996	SABESP	17.124.060		4.189.370		42.584,00		2.524.040,70		257,2	
2013	BRASIL	159.935.339	↑ 182%	45.090.990	↑ 269%	571.433	↑ 118%	10.821.008	↑ 116%	138	↓ -31%
1996	BRASIL	56.754.554		12.218.905		262.473		4.999.051		201	
Ano de Referência	Sigla do Prestador	ES001 - População total atendida com esgotamento sanitário (Habitantes)	VAR %	ES002 - Quantidade de ligações ativas de esgotos (Ligações)	VAR %	ES004 - Extensão da rede de esgotos (km)	VAR %	ES005 - Volume de esgotos coletado (1.000 m³/ano)	VAR %	ES006 - Volume de esgotos tratado (1.000 m³/ano)	VAR %
2013	OAL	291.748	↑ 27%	94.819	↑ 60%	987,21	↑ 53%	17.754,60	↓ -3%	17.519,66	↑ 85%
1996	OAL	230.000		59.160		644		18.250,00		9.490,00	
2013	SABESP	22.548.092	↑ 77%	5.806.889	↑ 99%	47.102,49	↑ 71%	1.121.640,95	↑ 55%	829.328,28	↑ 232%
1996	SABESP	12.713.308		2.923.404		27.486,00		722.061,25		249.813,30	
2013	BRASIL	94.260.667	↑ 209%	24.544.075	↑ 340%	267.329	↑ 237%	5.206.428	↑ 171%	3.562.840	↑ 408%
1996	BRASIL	30.494.368		5.576.583		79.307		1.918.327		700.928	

Tabela 1 – Comparativo Águas de Limeira (OAL), SABESP e Brasil em indicadores selecionados

Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) 2015

Na tabela acima, podemos notar uma evolução geral do setor nos indicadores selecionados, com a federação apresentando as maiores evoluções percentuais, seguida pela SABESP, do Estado de São Paulo e com números mais discretos o Município acompanha o movimento do setor.

No âmbito da redução de perdas, nota-se que a cidade de Limeira possui atualmente um dos níveis mais baixos de perdas no sistema de abastecimento do Brasil, com 14,46%. A atuação privada neste caso pode ser notada pelas ações tomadas de caráter

técnico e gerencial com atuação célere na redução das perdas com ações que focaram-se em três pilares; Ações em Infraestrutura /Processo; Ações em Monitoramento/Softwares; e Ações de Treinamento de Pessoal. Observou-se que nos primeiros três anos de atuação da empresa privada, com a implantação das ações nos pilares foi gerada uma redução na ordem de 16,2%. No primeiro ano de concessão, foram tomadas as ações abaixo apresentadas:

Período	Ações em Infraestrutura / Processo	Ações em Monitoramento / Softwares	Ações em Treinamento / Pessoas	Redução de perdas no período
1995 - 1996	• Ações de combate às perdas visíveis na estação de tratamento de água (ETA) e nos centros de reservação; • Aplicação de um novo modelo padrão de cavalete de água; • Utilização de plantas cartográficas em campo; • Qualificação de fornecedores e homologação de materiais;	• Implementação de indicadores de desempenho: VK (Vazamento por quilômetro de rede); VLA (Vazamento por ligação de água); IPL (Índice de perdas por ligação); IAC (Índice de acompanhamento de caça vazamentos); RRA (Rendimento das Redes de Água);	• Mudança de cultura: a gestão de perdas é um problema e compromisso de todos os integrantes da empresa • Treinamento interno das equipes de manutenção de redes para capacitação em novos métodos de manutenção e execução de novas redes e ramais de água;	De 45 % para 39% Redução de 6%
1996 - 1998	• Constituição de compromissos de qualidade para enquadramento dos prazos de execução dos serviços; • Início da implantação da macromedição; • Trocas preventivas e corretivas dos hidrômetros; • Início do programa de substituição de redes e ramais antigos deteriorados por tubos de Polietileno de alta densidade (PEAD);	• Desenvolvimento do software de geoprocessamento "SICAE" – SISTEMA CARTOGRÁFICO DE ÁGUA E ESGOTO; • Automação e telemetria (ETA e EEA); sistema SCADA; • Implantação do sistema SIROS (Sistema de Registro de Ordem de Serviço);		De 39 % para 27,8 % Redução de 11,2 %

Tabela 2 - Detalhamento das Ações da Águas de Limeira para redução de perdas.

Fonte: BETARELLI, 2014

Conforme a agenda acima, é notável o foco em controle, investimento no treinamento e engajamento do corpo de colaboradores para dar início a um trabalho conciso e direto no melhoramento das redes de coleta de esgoto e distribuição de água, que teve reflexos logo nos primeiros anos de atuação da empresa. A seguir observa-se a progressão dos indicadores ao longo dos anos, comparando o serviço municipal – privado – o serviço estadual em São Paulo - SABESP e a média nacional.

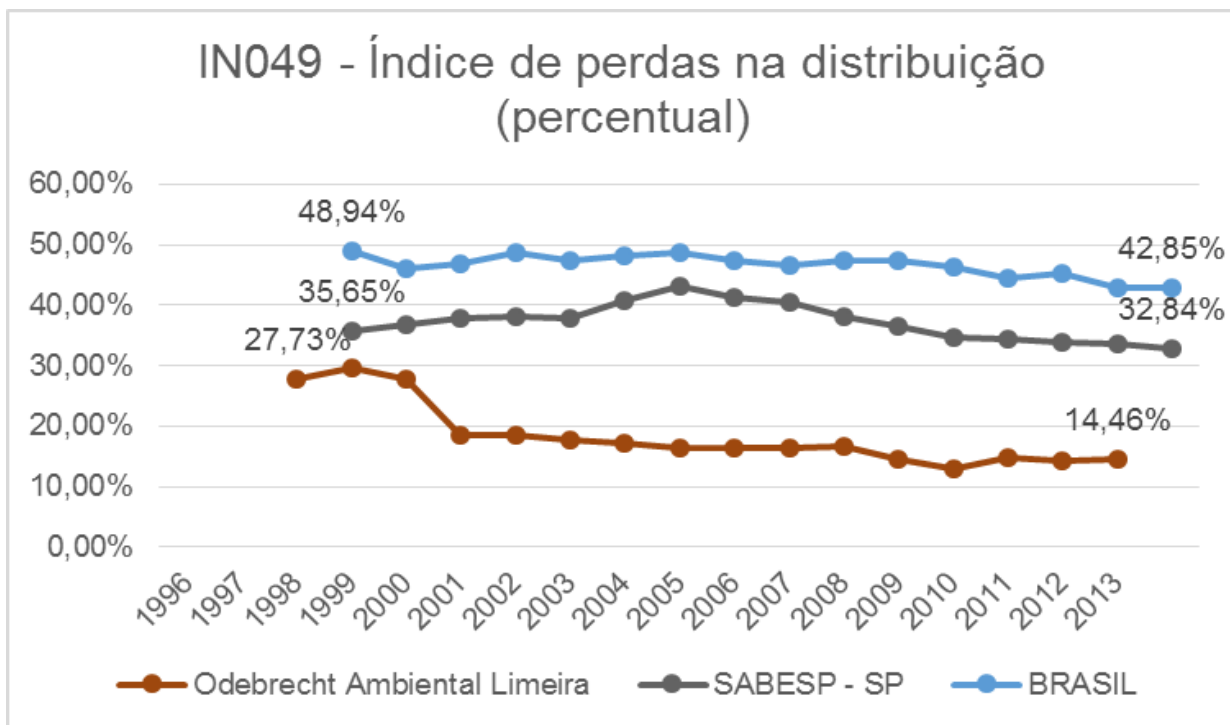


Gráfico 1 – Comparativo do Índice de perdas na distribuição (IN049) entre OAL, SABESP e Brasil

FONTE: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - 2015

Observa-se que neste indicador, o município sempre teve as menores taxas de perdas na distribuição que a média da federação e que a agência estadual, SABESP, além de apresentar a maior evolução na redução destas perdas, na ordem de 13,27% enquanto a federação esta variação foi de 6,09% e na SABESP a queda foi de 2,81% no mesmo período.

5.3 Investimentos no Setor

No que tange ao investimento no setor de saneamento é possível observar a evolução dos valores investidos em água e esgoto conforme dados do SNIS coletados entre 1996 e 2013. Em 1995 não eram coletados dados desagregados por município, apenas por CESB – Companhia Estadual de Saneamento Básico ou SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto, conforme apresentado a seguir.

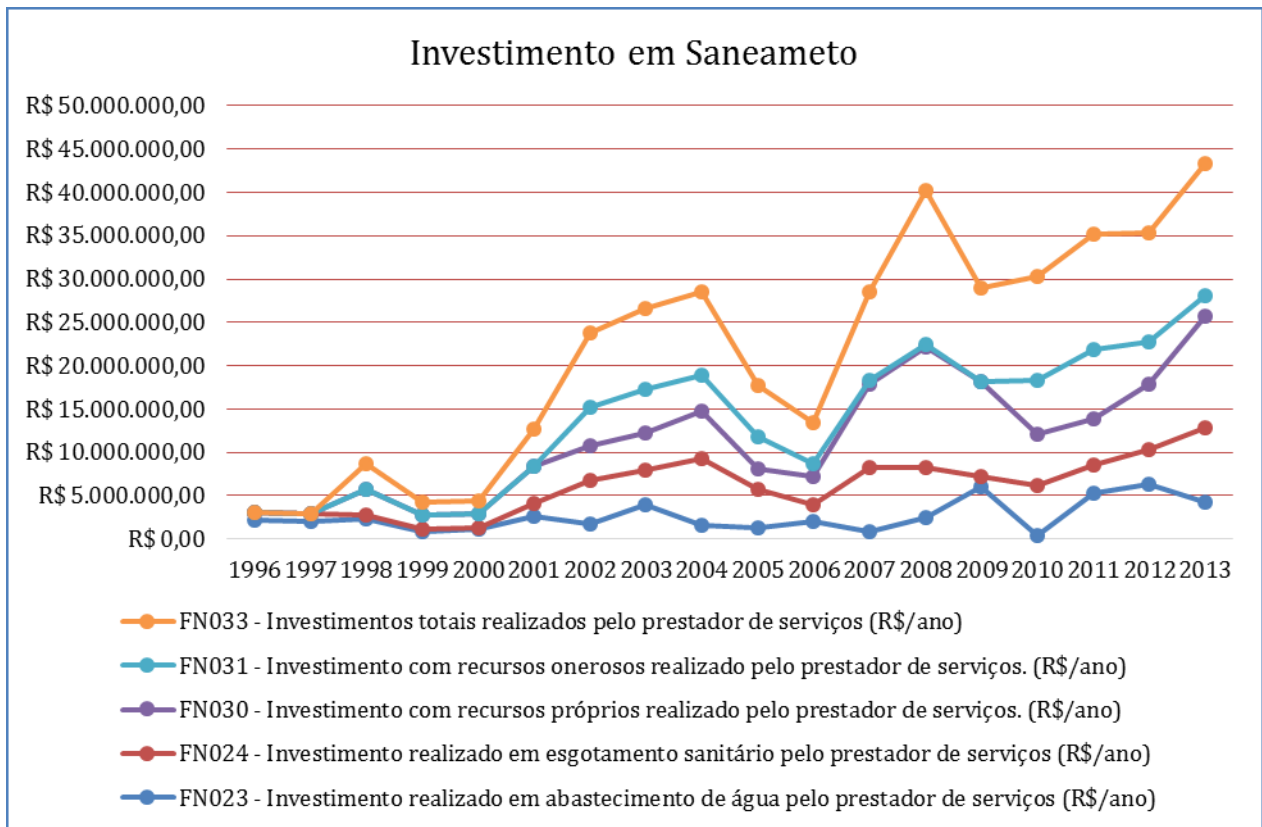


Gráfico 2 Investimentos realizados pela OAL, por origem dos recursos.

Em suma, os investimentos acima mencionados são classificados de acordo com características sobre a origem dos recursos sendo eles:

- FN033 – Investimentos Totais realizados pelo prestador de serviço: é a soma do valor de investimento pagos com recursos próprios (FN030), onerosos (FN031) e não onerosos (FN032) feitos no(s) sistema(s) de abastecimento de água (FN023), de esgotamento sanitário (FN024).
- FN031 – Investimento com recursos onerosos realizado pelo prestador de serviços: são investimentos pagos com recursos de empréstimo tomados junto à CAIXA, o Banco Nacional do Desenvolvimento ou outros agentes financeiros como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, Fundo de Amparo ao Trabalhador ou outras fontes. Contempla também empréstimos de financiamentos externos (Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD e outros), retornáveis por meio de amortizações, juros e outros encargos.

- FN030 – Investimento com recursos próprios realizado pelo prestador de serviços: são investimentos pagos com seus recursos próprios oriundos da cobrança dos serviços, de receitas não operacionais, de integralização ou de adiantamento para futuro aumento de capital pelos acionistas ou de captações no mercado decorrentes da venda de ações.
- FN0024 - Investimento realizado em esgotamento sanitário pelo prestador de serviços: Dispêndio realizado em equipamentos e instalações incorporados ao(s) sistema(s) de esgotamento sanitário, contabilizado em Obras em Andamento, no Ativo Imobilizado ou no Ativo Intangível. Os quais são originários dos indicadores acima citados.
- FN023 – Investimento realizado em abastecimento de água pelo prestador de serviços: Dispêndio realizado em equipamentos e instalações incorporados ao(s) sistema(s) de abastecimento de água, contabilizado em Obras em Andamento, no Ativo Imobilizado ou no Ativo Intangível.

O indicador FN032 do SNIS, Investimento com recursos não onerosos realizado pelo prestador de serviços não teve valores em todos os anos de pesquisa. Isto mostra que quaisquer que tenham sido os investimentos feitos pelo prestador de serviço, estes são de caráter reembolsável uma vez que segundo o SNIS, o FN032 mede recursos a fundo perdido.

Nas figuras a seguir, temos a mesma estratificação feita para a SABESP, Companhia estadual de Saneamento Básico do estado de São Paulo, que mostra o mesmo movimento, investimentos diversos com recursos próprios como maior fonte de investimentos, porém com a existência de recursos não onerosos, ou seja, recursos a fundo perdido.

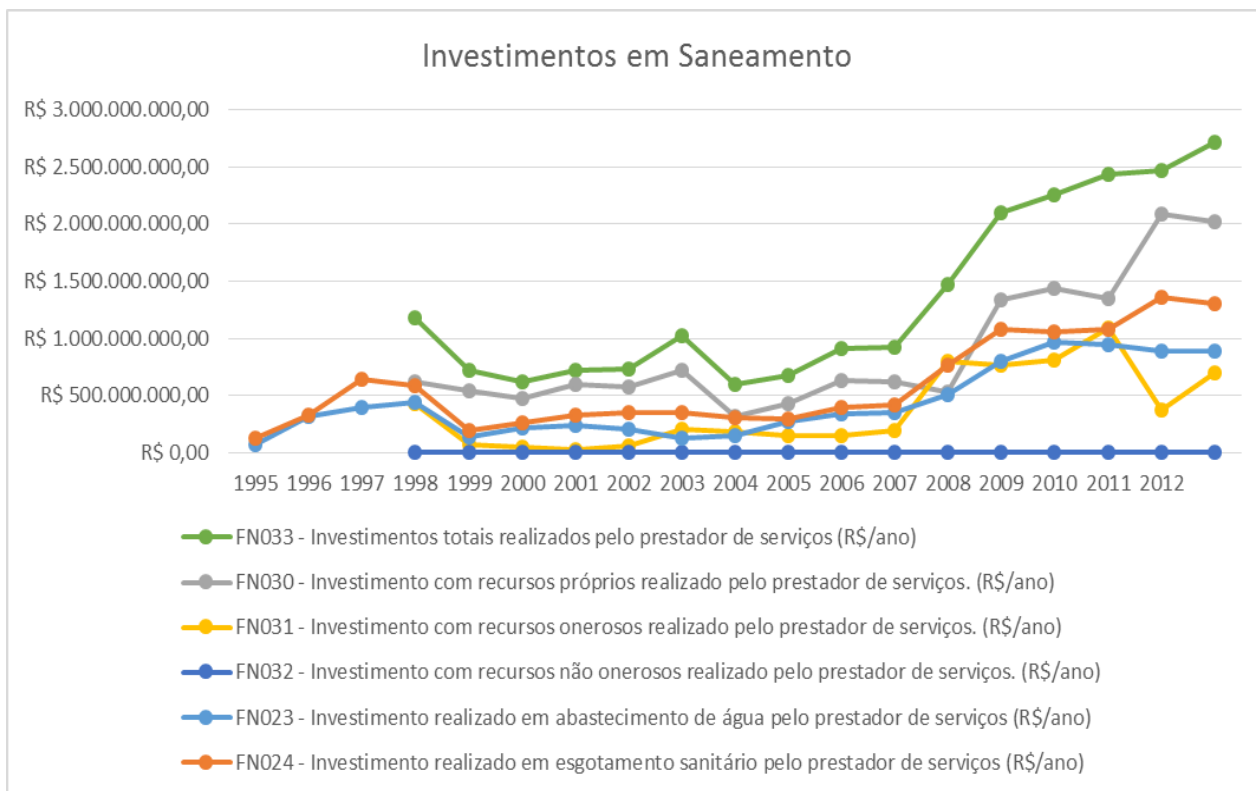


Gráfico 3: Investimentos realizados pela SABESP por origem dos recursos

Fonte: SNIS 2015

Comparativamente, observamos que tal como a companhia limeirense, a CESB também utilizou-se de recursos próprios para financiar a maior parte de seus projetos, porém com a utilização de recursos a fundo perdido em menores proporções.

Detalhadamente, é notável que fora dispendido um maior volume em redes de coleta e captação de esgoto que em água, uma vez comprometidos e balizados regimentalmente pelas Leis Federais, Estaduais e Municipais anteriormente citadas. A universalização do saneamento é mais dispendiosa em termos de tratamento, coleta e disposição do esgoto por conta da necessidade de isolamento dos líquidos, tratamento adequado e especializado e disposição do resíduo final do tratamento, o lodo ativado.

5.4 Política de Aumento de Tarifas

A privatização de estatais sempre gera debate entre a população, sendo seu aspecto mais sensível a maneira com que a empresa vencedora da licitação trabalha suas

tarifas, por ser esta, a parte mais visível do relacionamento da concessionária com o público é comum que não sejam feitas alterações substanciais (MELLO 2003). Ainda de acordo com a autora, este aspecto das concessões é um problema para os concessionários pois a política tarifaria aplicada pelas estatais é geralmente ineficiente. No caso de Limeira, a política de reajuste congelada por seis anos por conta de inadequações em cláusulas do contrato de concessão.

O gráfico estratificado do SNIS, mostra a comparação entre a média das tarifas cobradas no Brasil, pela Sabesp, CESB do estado de São Paulo e a concessionária de Limeira, Odebrecht Ambiental Limeira separadas por segmento de água e esgoto.

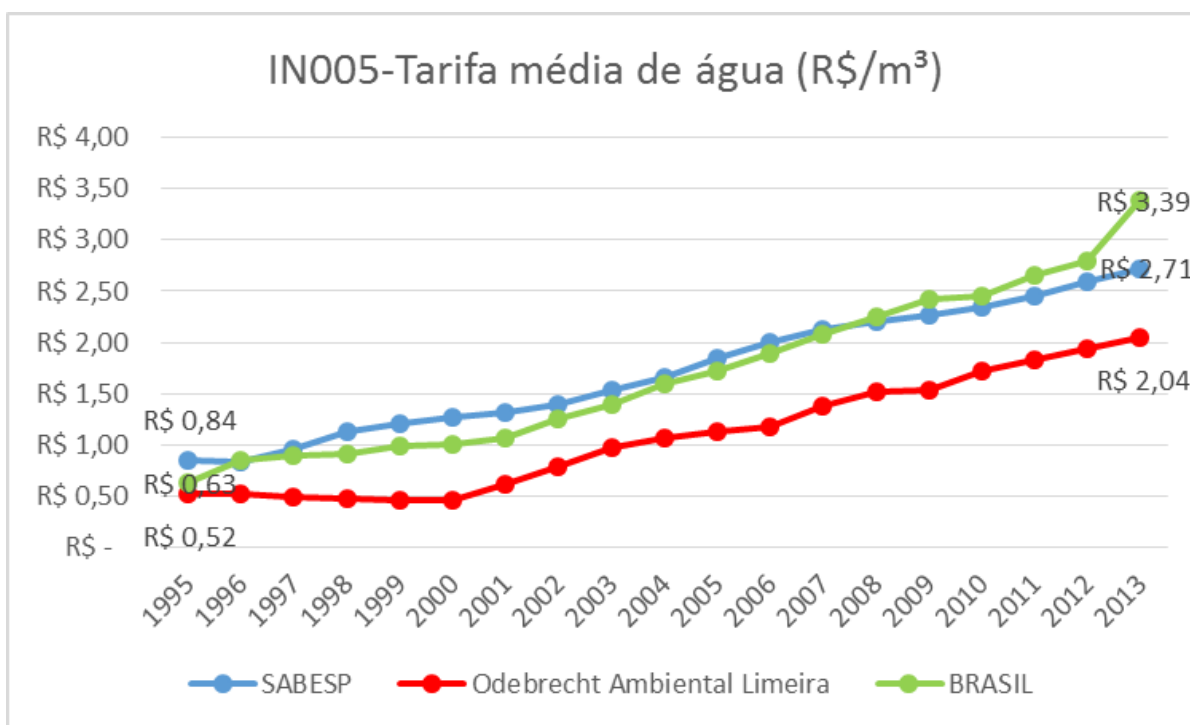


Gráfico 4 – Comparativo da Tarifa média de água praticada entre OAL, SABESP e Brasil.

Fonte: SNIS 2015

Pode se observar pelo Gráfico 3 que as tarifas de tratamento e distribuição de água do município estudado sempre foram mais baixas que que a média praticada no país e que o serviço estadual de saneamento. A primeira comparação mostra que a diferença que era inicialmente de R\$ 0,11, aumentando de maneira expressiva no ano de 2013, passando para R\$ 1,35. A segunda comparação mostra que a empresa estadual de

saneamento aplicava uma tarifa R\$ 0,30 mais cara que a municipal em 1996 e esta diferença foi para R\$ 0,69 em 2013.

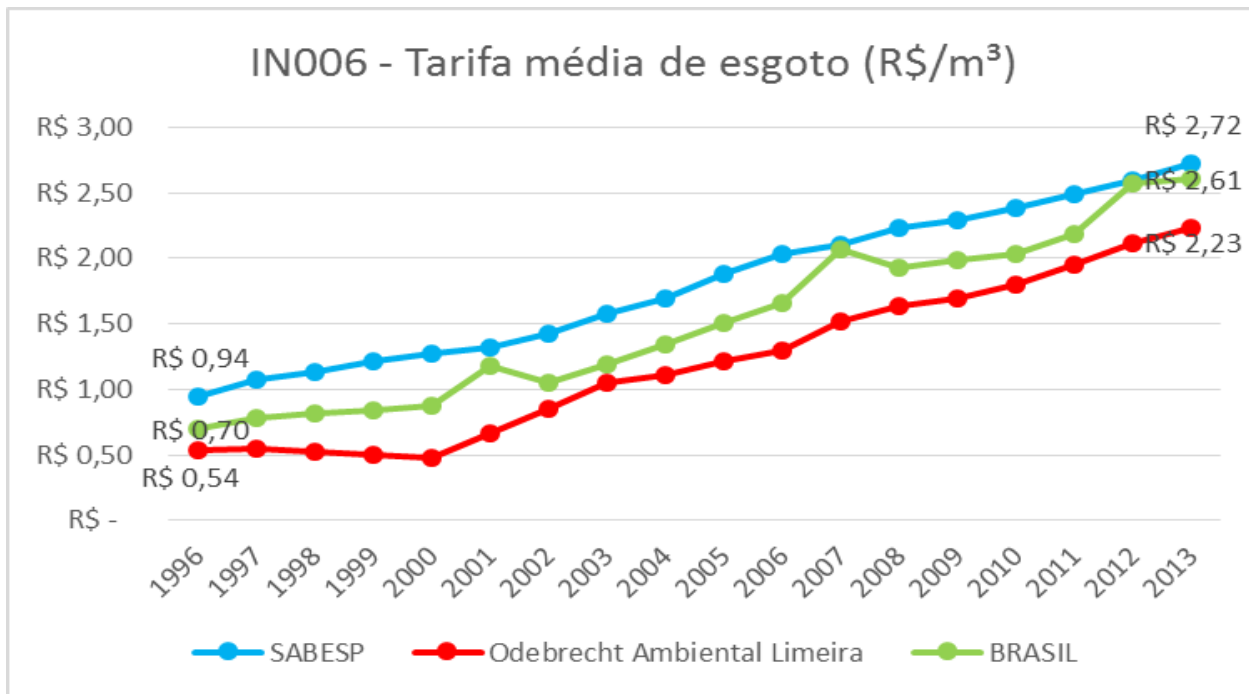


Gráfico 5 - Comparativo da Tarifa média de esgoto praticada entre OAL, SABESP e Brasil.

Fonte: SNIS 2015

Como pode se observar no Gráfico 4, as tarifas de coleta e tratamento de esgoto do município acompanha a posição de mais baixas que a média praticada no país e que o serviço estadual de saneamento. A primeira comparação mostra que a diferença que era inicialmente de R\$ 0,16 passando para R\$0,38 no ano de 2013. Comparando as tarifas municipais com as estaduais, vemos que a empresa estadual de saneamento aplicava uma tarifa R\$ 0,40 maior que em 1996 e em 2013 esta diferença cresceu para R\$ 0,49.

6 Considerações Finais

O início das privatizações de setores da administração pública nos anos 90 trouxe ao país uma nova dinâmica para diversos setores da economia que passaram ao controle privado.

No setor de saneamento, este processo foi caracterizado pela estruturação de todo um setor que era gerido e regulado pelas companhias estaduais e serviços autônomos municipais de saneamento e com esta mudança estrutural passou a conter atores privados e todo um sistema regulatório para gerir estes agentes, públicos e privados de maneira a garantir uma legislação que contemplasse as diversas peculiaridades do setor e principalmente atribuísse competências quanto às diretrizes e fiscalização.

Durante os anos seguintes às primeiras privatizações o governo federal e estadual, com destaque para o Estado de São Paulo, dispenderam esforços para a criação de mecanismos regulatórios que balizariam os atores e atribuíram competências seguindo modelos internacionais conhecidos e replicados na América Latina.

Ao apresentar dados comparativos e estudos acadêmicos, o presente trabalho pode esclarecer que o país passou durante as últimas décadas por períodos de massivos investimentos governamentais na expansão das redes de coleta de esgoto e distribuição de água com níveis de evolução maiores que os observados no âmbito do município de Limeira, caso escolhido no presente trabalho. Porém a situação é contrária quando observados dados sobre a atuação em redução de perdas na distribuição de água, quando observa-se que o município tem melhor desempenho que o Estado de São Paulo e o país. Em relação às práticas para reajuste de tarifas, há destaque positivo para Limeira. Destaca-se, entretanto, que este ponto foi alvo de controvérsias entre os agentes, uma vez que por ações políticas as tarifas foram congeladas e puderam ser reajustadas apenas em parcelas periódicas.

Observa-se que os dados mostrados trazem um vislumbre das dinâmicas que os processos de concessão passam e mesmo com as informações e dados mostrados, são necessários estudos e pesquisas comparativas mais detalhadas e que abranjam um mix maior de características e indicadores para afirmar concretamente que o processo de concessão em Limeira trouxe vantagens significativas comparando-o com outros municípios cuja prestação deste serviço é municipal, pelo SAAE ou feita via CESB.

Assim, podemos considerar que no âmbito do município de Limeira, a concessão do serviço de saneamento foi benéfica do ponto de vista a criar condições favoráveis a

manutenção da operação de saneamento e se aproveitou dos investimentos massivos na expansão das redes de abastecimento de água e coleta de esgoto para seguir o movimento nacional na direção da universalização dos serviços de saneamento sem alterar expressivamente a política tarifária aplicada e elevando os níveis de serviço para excelência quando comparados a outros municípios e países do mundo.

Atualmente, observamos um cenário governamental de ajuste fiscal e redução das verbas de investimentos. Ocorre o que ocorreu na década de 90 quando as companhias estaduais foram colapsadas pela cessão dos fluxos monetários que às mantinham operacionais. Não é possível afirmar se o mesmo ocorrerá nos dias atuais, pois são necessários estudos profundos sobre a operacionalidade das CESB's, mas fato é que o reflexo já pode ser sentido em empresas privadas onde cortes operacionais como frota e pessoal já tem sido praticados, dada a maior flexibilidade destas empresas para redução de custos.

Para 2015, foram projetados cortes de R\$17 bilhões em verbas do Ministério das Cidades, provedor de recursos para o setor, que dependerá ainda mais dos recursos provenientes do Fundo Garantidor de Tempo de Serviço (FGTS) e do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador.

O que se conclui é que estudos mais aprofundados poderão clarificar melhor em termos de eficiência do sistema de saneamento e como os ajustes das contas públicas afetarão os projetos de atendimento à população. E é possível afirmar que as companhias privadas neste setor enfrentarão dificuldades de investimento porém tem mais liberdade na obtenção de crédito junto à financiadores externos e na alocação e cortes de custos para melhor eficiência operacional do negócio.

Bibliografia

- ANA, A. N. (27 de abril de 2015). *Conselhos e Órgãos gestores Estaduais*. Fonte: Agência Nacional de Águas:
<http://www2.ana.gov.br/Paginas/portais/ConselhoseOrgaosGestoresEstaduais.aspx>
- ARSESP, A. R. (2009). *Cartilha do Saneamento Básico: Cooperação entre Estado e Município*. São Paulo.
- Betarelli, C. M. (2014). A IMPORTÂNCIA DA IMPLANTAÇÃO DO CONTROLE DE PERDAS FÍSICAS NOS SISTEMAS DE DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA. *ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL - ABES*.
- BRASIL. (s.d.). *Lei Nº 9.433 de 8 de Janeiro de 1997*.
- DAEE, D. d. (15 de outubro de 2015). *Outorgas*. Fonte: Departamento de águas e energia elétrica - DAEE:
http://www.daee.sp.gov.br/index.php?option=com_content&id=68:outorgas
- Energia, D. d. (2015). *DAEE - DEPARTAMENTO DE AGUAS E ENERGIA ELÉTRICA*. Fonte: DAEE.
- Filho, J. C., & Oliveira, C. W. (maio de 1996). O Processo de Privatização das Empresas Estatais Brasileiras. *Texto para Discussão*.
- Junior, A. d., Nishio, S. R., Bouvier, B. B., & Turolla, F. A. (janeiro - fevereiro de 2009). Marcos regulatórios estaduais em saneamento. *Revista de Administração Pública*.
- Justo, M. C. (2001). www.saneamentobasico.com.br. Fonte: Portal de Saneamento Básico:
<http://www.saneamentobasico.com.br/portal/wp-content/uploads/2013/02/UMA-AN%C3%81LISE-COMPARATIVA-DAS-GEST%C3%95ES-P%C3%9ABLICA-E-PRIVADA-NO-FINANCIAMENTO-DO-SETOR-DE-SANEAMENTO-B%C3%81SICO.pdf>
- Mello, M. F. (julho - setembro de 2005). Privatização do setor de Saneamento no Brasil: quatro experiências e muitas lições. *Economia Aplicada*.
- Salgado, L. H., & Motta, R. S. (2005). Marcos Regulatórios no Brasil - . *o que foi feito e o que falta fazer*.
- Sanchez, O. A. (2001). A Privatização do Saneamento. *São Paulo em Perspectiva*.
- Soares, S. R., Bernardes, r. S., & Netto, O. d. (novembro - dezembrro de 2002). Relações entre saneamento, saúde pública e meio ambiente: elementos para formulação de um modelo de planejamento em Saneamento. *Caderno de Saúde Publica - Rio de Janeiro*.
- Turolla, F. A. (1999). *Provisão e Operação de infraestrutura no Brasil: O setor de Saneamento*. São Paulo: FGV.
- Turolla, F. A. (Dezembro de 2002). Política de Saneamento Básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. *Texto para discussão nº922 - IPEA*.
- Vargas, M. C., & Lima, R. F. (Dezembro de 2004). Concessões privadas de saneamento no Brasil: bom negócio para quem? *Ambient. soc., Campinas*, v. 7, n. 2, pp. p. 67-94. Fonte: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2004000200005&lng=en&nrm=iso>. access on 23 Oct. 2015.
<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2004000200005>.

