

19 a 21 de outubro Ponta Grossa - PR - Brasil

## **PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO SETOR DE SANEAMENTO: A PERCEPÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS DA CAERN**

**ÁREA TEMÁTICA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Samara Cintia Mendes do Nascimento, UFRN, Brasil, samaramar@uol.com.br

Maria Arlete Duarte de Araújo, UFRN, Brasil, mariaarlete1956@gmail.com

### **Resumo**

O objetivo do artigo é verificar a percepção dos atores institucionais da CAERN sobre a possibilidade de adoção do modelo de PPP adotado pela COMPESA/PE para atendimento às metas de abastecimento de água e esgotamento sanitário do PLANSAB na Região Metropolitana de Natal/RN. O universo da pesquisa foi constituído por funcionários da Caen que ocupam cargos gerenciais e técnicos. Foram entrevistados 31 funcionários distribuídos entre os municípios de Natal (24), Macaíba (3), Mossoró (2), Caicó (1) e Assú (1). Por se tratar de uma pesquisa qualitativa, a análise de conteúdo se mostrou mais indicada. A realização do estudo concluiu acerca da possibilidade de adoção da parceria público-privada para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário realizados pela Caen para o alcance das metas prevista pelo PLANSAB com vistas à universalização do serviço e apontou um conjunto de vantagens e desvantagens associadas à adoção da PPP e que devem merecer a atenção do poder público na implementação de qualquer modelo de parceria.

**Palavras-chave:** PPP. Investimento. Abastecimento de água. Esgotamento sanitário.

### **Abstract**

The objective of this paper is to verify the perception of the institutional actors of CAERN on the possibility of adopting the PPP model adopted by COMPESA/ PE to meet the PLANSAB water and sewage disposal goals in the Metropolitan Region of Natal / RN. The research universe consisted of Caern employees who hold managerial and technical positions. We interviewed 31 employees in Natal (24), Macaíba (3), Mossoró (2), Caicó (1) and Assu municipalities. Because it is a qualitative research, the analysis of content was shown more indicated. The study concluded on the possibility of adopting the public-private partnership for the services of water supply and sanitary sewage carried out by Caern to achieve the goals set by PLANSAB with a view to universal service and pointed out a number of advantages and disadvantages associated with the adoption of the PPP and that should merit the attention of the public power in the implementation of any model of partnership.

**Keywords:** PPP. Investments. Water supply. Sanitary exhaustion.

### **1. INTRODUÇÃO**

O marco regulatório do setor de saneamento básico no Brasil foi definido pela Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico (LDNSB) e pelo Decreto-Lei 7.217/2010 que tem como um dos seus princípios fundamentais a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

O Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) formulado com base na LDNSB, por sua vez, foi criado em 2013 com o intuito de ser o instrumento orientador do Estado na condução da política pública de saneamento básico e, por conseguinte, para a definição das metas e estratégias de governo para o setor com um horizonte de vinte anos, com vistas à

universalização do acesso aos serviços de saneamento básico como um direito social. Dados do Ministério das Cidades, através do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS (2013), revela o tamanho desse desafio ao evidenciar que mais de 35 milhões de brasileiros não possuem água tratada e quase 100 milhões de brasileiros não têm acesso a esgoto tratado.

Com base nesse panorama, o PLANSAB definiu para os próximos vinte anos metas para curto, médio e longo prazo – 2018, 2023 e 2033- a partir da evolução histórica e do déficit de saneamento básico. A necessidade de investimentos para o abastecimento de água e esgotamento sanitário é da ordem de R\$ 304 bilhões, sendo R\$ 73,7 bilhões para a Região Nordeste, R\$ 119,9 bilhões para o Sudeste, R\$ 50 bilhões para o Sul e R\$ 30 bilhões para o Centro-oeste e Norte cada, para garantir a universalização dos serviços de água e esgoto à quase totalidade da população conforme consta no PLANSAB (2013).

O PLANSAB definiu 23 indicadores para os quatro componentes do saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e resíduos sólidos), sendo 07 para o abastecimento de água, 06 para o esgotamento sanitário, 05 para manejo de resíduos sólidos, 01 para drenagem e manejo de águas pluviais e 04 para gestão de serviços de saneamento básico. Para cada um desses indicadores foram estabelecidas metas progressivas de expansão e qualidade dos serviços para as cinco macrorregiões do país.

A situação de abastecimento no Estado do Rio Grande do Norte é espelho do cenário nacional no que se refere ao abastecimento de água, uma vez que a população atendida é de 81%, conforme registro pelo SNIS (2013). O acesso ao esgoto tratado, por sua vez, requer maior atenção do poder público, uma vez que apenas 20% da população do Estado possui tratamento de esgoto. São mais de dois milhões de pessoas sem nenhum acesso à rede de esgoto ou solução de destinação adequada.

No Estado do Rio Grande do Norte a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é realizada em grande parte pela Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande – Caen, que atua em 153 dos 167 municípios do Estado. Os outros 14 municípios são abastecidos pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) dos municípios. Os municípios não atendidos pela Caen são Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Ceará-Mirim, Alexandria, Santa Cruz, Brejinho, Maxaranguape, Galinhos, Rio do Fogo, São Miguel do Gostoso, Serra do Mel, Serra Negra e Touros.

O modelo de negócio para a prestação dos serviços de água e esgoto na maioria dos municípios do Estado do RN é realizada através da modalidade indireta, na qual o titular do serviço (município) concede, por meio de contrato de concessão, a prestação do serviço para a Caen. Esse modelo conserva muitas características do modelo estruturado na década de 70, cuja influência veio do regime militar baseado na centralização decisória e econômica.

A Caen é composta por sete microrregionais, sendo que o município de Natal constitui uma regional isolada em face de sua representatividade populacional e também pelo fato de que sozinho representa quase 50% do faturamento de toda a companhia, conforme SNIS (2014). O modelo de contrato de programa foi instituído após a edição da LDNSB, diferente dos contratos de concessões porque dispensa a realização do processo licitatório. Por outro lado, para que tais contratos tenham validade, algumas condições são exigidas tais como a existência de um Plano

Municipal de Saneamento Básico (PMSB), a existência de uma agência reguladora e a realização de audiências e consultas públicas para validação do referido plano.

O fato da Caern, assim como as principais operadoras de saneamento do país, ser uma empresa controlada pelo governo estadual agrega complexidade porque exige entendimento entre entes distintos da Federação, bem como mecanismos para planejamento integrado e coordenação institucional, o que normalmente não acontece a contento porque, historicamente, coube à própria companhia planejar e executar suas ações.

Os investimentos realizados nas áreas de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Estado do RN, segundo SNIS (2014), são oriundos do Governo Federal através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Orçamento Geral da União (OGU) e de recursos próprios da Companhia de Águas e Esgotos do RN (CAERN) resultante da cobrança do serviço. Destaque para o Plano de Aceleração de Crescimento (PAC), do Governo Federal, que destinou o volume de R\$ 594 milhões para garantir a universalização desses serviços no município de Natal/RN, cabendo à Caern dar uma contrapartida de 10% (dez por cento) desse montante para garantir o recebimento e a ampliação desses serviços nos demais municípios da Região Metropolitana.

Os investimentos no setor nos últimos cinco anos, conforme dados do SNIS (2015), foram da ordem de R\$ 48 milhões no Estado do Rio Grande do Norte, sendo 77% (setenta e sete por cento) destinados ao município de Natal/RN.

O alcance das metas tem como limitação a diminuição dos recursos federais, estaduais e, principalmente, municipais para a promoção e garantia do acesso ao saneamento básico de forma igualitária a todos. O financiamento através da tarifa de água é uma possibilidade a ser considerada, porém provocaria uma necessidade de reposicionamento tarifário que comprometeria o princípio da modicidade tarifária, ou seja, que pode ser facilmente pago por qualquer pessoa.

A participação do setor privado, através do modelo de Parceria Público – Privada (PPP) é uma possibilidade para ampliar os recursos necessários ao alcance das metas. Este tipo de parceria no Brasil ainda é incipiente, porém há registros de parcerias na Prefeitura de Limeira /SP e no Estado de Pernambuco. Este último realizado através da Companhia de Águas e Esgotos de Pernambuco (COMPESA). A PPP de Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Recife e do Município de Goiana firmado em 15/02/2013 entre a COMPESA e consórcio Foz do Atlântico, formada pelas empresas Foz do Brasil S.A e Lidermac Construções e Equipamentos Ltda, tem como objetivo universalizar o serviço de esgotamento sanitário nessa região elevando para 90% o índice de atendimento nos 14 municípios que formam a Região Metropolitana de Recife e o município de Goiana, segundo edital de licitação da contratação da PPP, em até 12 dos 35 anos do contrato.

Dadas as dificuldades financeiras, anunciadas pelo Governo do Rio Grande do Norte, o objetivo deste artigo é verificar se na percepção dos atores institucionais da CAERN, o modelo de PPP adotado pela COMPESA/PE pode ser utilizado para atendimento às metas de abastecimento de água e esgotamento sanitário do PLANSAB na Região Metropolitana de Natal/RN.

Para fins desse estudo, considerar-se-á apenas os municípios da Região Metropolitana de Natal/RN que são operados pela Caern. São eles: Parnamirim, Ielmo Marinho, Macaíba, São Jose de Mipibu, Monte Alegre, Vera Cruz e Natal. Os municípios de Ceará Mirim, Extremoz, Maxaranguape e São Gonçalo do Amarante são atendidos pelas próprias prefeituras através de Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE).

Este artigo está estruturado nas seguintes seções, além dessa Introdução. A segunda seção trata também do conceito e evolução da Parceria Público-Privada, bem como os pontos positivos e negativos de sua adoção para obras de infraestrutura do poder público. A terceira seção descreve o modelo de PPP da RMR de Recife e Goiana/PE, o programa de investimentos previstos, as garantias e receitas. A quarta seção descreve a metodologia adotada. Em seguida, são apresentados os resultados da pesquisa com destaque para os aspectos que revelam a percepção dos funcionários da Caen sobre a adoção do modelo da PPP para suas atividades à luz do modelo de PPP da RMR e Goiana/PE e, finalmente, na última seção traça uma agenda futura de discussões a serem produzidas pela Caen sobre o tema.

## **2. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS**

No Brasil, a modalidade de concessão sobre a forma de Parceria Público-Privada - PPP ganhou corpo a partir da edição da Lei nº 11.079/04, a qual instituiu normas gerais para licitação e contratação no âmbito da administração pública. Essa modalidade de concessão aparece como uma alternativa de contratação entre os entes públicos e empresas privados, na qual os riscos são compartilhados e o financiamento realizado em grande parte pelo setor privado, que assume a realização dos serviços e empreendimentos públicos. Para o contrato alcançar a eficiência econômica na prestação de serviços públicos, a transferência de riscos é fundamental. A transferência dos riscos para o setor privado é uma maneira pela qual uma PPP pode potencialmente adicionar valor para o dinheiro em um projeto público (Grimsey; Lewis, 2005).

Silva (2006) conceitua PPP como uma modalidade de contratação em que o poder público e as organizações privadas, mediante o compartilhamento de riscos, assumem a prestação de serviços públicos, precedidos ou não de execução de obras. Para Franco (2007), as PPP (Parcerias Público- Privadas) não devem ser avaliadas apenas sob a ótica dos recursos para financiamento de infraestrutura. Sua utilização deve sobretudo buscar melhorias na eficiência na prestação dos serviços e no uso dos recursos públicos.

A PPP, segundo entendimento de Justen Filho (2005), pode ser considerada um contrato organizacional que atribui a uma organização do setor privado o dever de executar ou prestar serviços públicos, com ou sem direito à remuneração, com uma garantia proporcionada pelo poder público em contrapartida. Esse mecanismo, conforme aponta Secchi (2009), faz parte dos novos modelos de gestão presentes nos processos de reforma da administração pública, que diferem da administração pública burocrática e procuram considerar cidadãos e outras organizações como parceiros ou stakeholders. Neste novo modelo, conhecido como modelo de governança pública, a coordenação entre os atores públicos e privados é priorizada, favorecendo a coordenação horizontal entre organizações públicas, do terceiro setor, cidadãos, redes de

políticas públicas e organizações privadas na busca de soluções para problemas coletivos (Secchi, 2009).

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

Características importantes dos diversos tipos de PPPs são apontadas por Franco (2007): os contratos devem ser de longo prazo para provisão de serviços públicos pelo agente privado; a receita do projeto dependerá em parte ou no total de pagamentos efetuados pelo setor público; a administração deve dar ênfase à qualidade dos serviços e não, ao detalhamento da obra; o financiamento, em geral, feito pelo privado é realizado por *finance Project*; todas as garantias do projeto ficam sob a responsabilidade de propósito específico (SPE) e os riscos são divididos de forma adequada ao contrato.

O instrumento de formalização das parcerias com os entes privados é, conforme a Lei das PPPs, o contrato de concessão patrocinada ou administrativa, na qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em seu nome, com risco compartilhado e sob certas condições fixadas. Tal contrato possui como remuneração para os investimentos o pagamento de uma contratação pública, conjuntamente ou não com a cobrança de tarifas dos usuários, podendo ser alterado unilateralmente pelo poder público, desde que mantido o seu equilíbrio econômico-financeiro.

As PPPs no saneamento, lembram Jensen e Blanc-Brude (2006), têm sido utilizadas em diversas partes do mundo como forma de ampliar a infraestrutura ou modernizá-las. A necessidade de infraestrutura em saneamento é maior em países em desenvolvimento do que naqueles já desenvolvidos, conforme argumentam Blaumert e Bloodgood (2004), visto que esses já evoluíram rumo à universalização do serviço.

As Parcerias Público-Privadas, segundo dados da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto-ABCON (2015) acumulam avanços no Brasil. São 67 contratos assinados e mais de 150 estudos de PPPs. No mesmo ritmo dos avanços estão os índices de mortalidade de projetos. Existem muitos estudos para poucos contratos assinados. São estudos complexos, em geral estruturados por conta e risco da iniciativa privada, amparados pelo Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). Por isso, o resultado deste tipo de parceria no setor ainda é incipiente e prematuro.

Conforme Grimsey e Lewis (2007), o primeiro aspecto que os governos devem verificar é se os serviços existentes atendem às demandas da sociedade, se tais serviços são universais a toda a

população, independentemente da classe social, e ainda verificar se os critérios de qualidade e eficiência condizem com a necessidade existente.

Yescombe (2007) ressalta que o programa de PPPs terá sucesso se o Estado se fundamentar na reforma de seus procedimentos administrativos institucionais, principalmente, em aspectos fundamentais: transparência, accountability, capacidade de aquisição, gerenciamento eficiente dos acordos e possibilidade de contestação dos processos.

A realidade de parceria entre o Estado e o privado no modelo de PPP para o setor de saneamento no Brasil é recente e, de certo modo, tímido. Dentre as experiências de destaque pode-se citar a PPP da COMPESA para ampliação e operação do serviço de esgotamento sanitário na Região Metropolitana de Recife e município de Goiana. O destaque se justifica pelo fato da PPP atender a maior população dentre todas as PPP em operação no setor, bem como o maior número de municípios - quase 4 milhões de pessoas beneficiadas distribuídos entre quinze municípios. Outrossim, dentre as experiências de PPP no saneamento, a PPP da COMPESA é a que tem maior sinergia com a Caen. Tal sinergia reside nos aspectos ambientais e operacionais das duas companhias tendo em vista que ambas atuam na Região Nordeste cujos aspectos climáticos e ambientais são semelhantes e ambas utilizam o mesmo sistema de gestão comercial e operacional. A seguir, uma discussão sobre as características da PPP da COMPESA que irão orientar o instrumento de coleta de dados dessa pesquisa.

### **3. A PPP DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE/PE E GOIANA/PE**

A Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA) é a responsável pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de 172 dos 184 dos municípios do Estado de Pernambuco, incluindo o distrito de Fernando de Noronha.

Conforme apresentado no Relatório de Administração da COMPESA (2012), a companhia tem realizado grandes investimentos ao longo dos últimos anos para a expansão do serviço de abastecimento de água. Porém, o cenário do esgotamento sanitário é preocupante. Segundo dados do Snis (2012), apenas 30% dos lares da Região Metropolitana do Recife (RMR) são atendidos com serviço de esgotamento sanitário.

Como a diretriz para os investimentos futuros é a universalização dos serviços de água no Estado de Pernambuco, além de ações e investimentos que trouxessem melhor resultado no campo operacional, comercial e de gestão, a COMPESA, com o suporte do Governo Estadual, estruturou uma PPP com o objetivo de assegurar o acesso aos serviços de coleta e tratamento de esgoto na RMR e no município de Goiana para 90% da população no período de 12 anos. São 15 (quinze) municípios atendidos pela PPP, o que representa uma população de 4,6 milhões de habitantes.

Segundo apresentado no edital de licitação da PPP, o parceiro privado deverá operar, manter, ampliar e recuperar o sistema de coleta e tratamento de esgoto na Região Metropolitana de

Recife e no município de Goiana, além de realizar os serviços comerciais de leitura e entrega de contas, troca de hidrômetro, etc.

O modelo de Parceria Público-Privada adotado pela COMPESA é do tipo concessão administrativa, segundo a qual o parceiro privado deverá operar, manter, ampliar e recuperar o sistema de coleta e tratamento de esgoto da Região Metropolitana de Recife e município de Goiana e realizar investimentos com vistas à ampliação e melhoria do serviço nessa região. Em contrapartida, a concessionária será remunerada através de um percentual do faturamento obtido com os serviços de coleta e tratamento de esgoto. O pagamento da contraprestação será precedido da aferição da qualidade do serviço prestado por meio dos indicadores – Receitas: Contraprestação pecuniária, referente a um percentual do faturamento dos serviços de esgotamento definidos no Quadro de Indicadores de Desempenho (QID).

O modelo de negócio desenvolvido pelo Consórcio Proponente e adotado pela COMPESA, está ilustrado na Figura abaixo, com os principais agentes envolvidos, suas responsabilidades principais e a relação entre eles.

Figura 1 - Modelo de PPP proposto

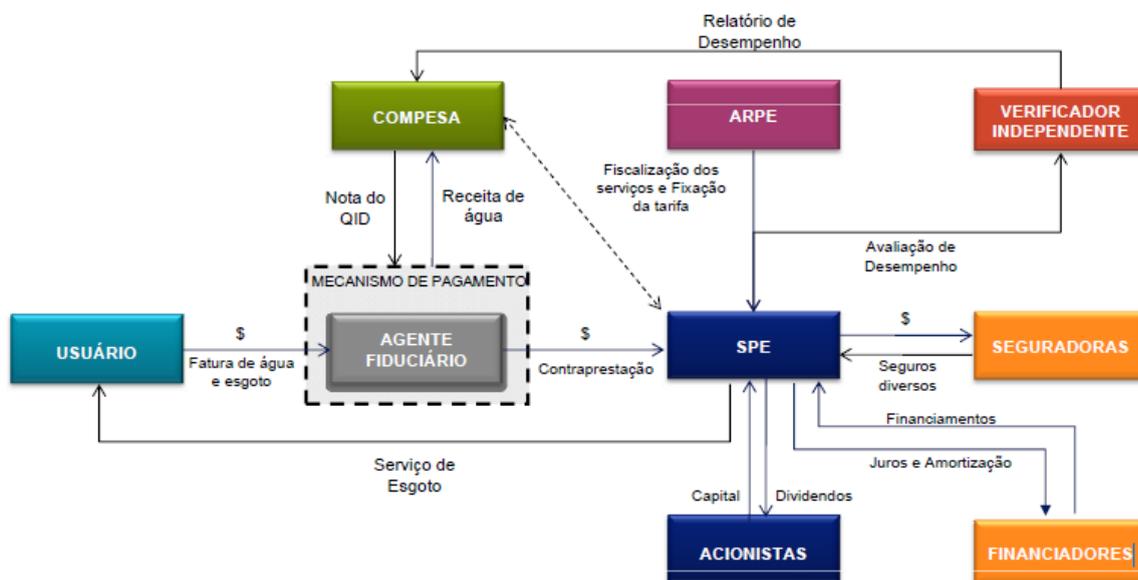


Figura 1 - Modelo de PPP proposto

Fonte: KPMG (2011)

A fim de viabilizar o projeto de universalização do saneamento na Região Metropolitana de Recife e em Goiana, sem que haja um aumento significativo na tarifa cobrada dos usuários, o Governo do Estado de Pernambuco, por meio da COMPESA, realizará parte dos investimentos

necessários para implementar a infraestrutura de esgotamento sanitário nos municípios abrangidos pela concessão.

Os investimentos previstos nessa PPP, conforme aponta o edital do certame, são caracterizados pelos seguintes tipos: investimentos da concessionária vinculados aos investimentos governamentais constituído por obras, infraestruturas e instalações cuja execução ficará condicionada à prévia execução dos investimentos governamentais realizados pela COMPESA; investimentos governamentais que serão realizados pela Compesa, durante o prazo da concessão administrativa, custeados por recursos orçamentários e de outra natureza.

O cronograma de investimentos pode ser dividido em duas fases: a primeira relacionada com a recuperação e ampliação dos sistemas existentes, de modo a atender 90% da população em até 12 anos e a segunda para adequar os ativos existentes ao crescimento vegetativo da população para uma prestação de serviço adequada durante o período da concessão.

Ainda está previsto no contrato que parte dos investimentos em ampliação é de responsabilidade do parceiro público a fim de garantir a viabilidade econômica do projeto.

A COMPESA fará investimentos na parte de ampliação dos sistemas de esgotamento sanitário na região e o parceiro privado na implantação de novos sistemas.

Com o objetivo de reduzir os riscos envolvidos no projeto foram previstas garantias de pagamento a serem dadas pela Compesa ao parceiro privado por meio de vinculação e cessão de parcela de receita futura da Compesa, na mesma área de abrangência da concessão, decorrente da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, por prazo igual ou superior ao da vigência do contrato.

Os recursos a serem dados em garantia corresponderão, mensalmente, ao montante necessário para se atingir ao fator de cobertura de 140% do valor mensal da contraprestação pecuniária.

A receita decorrente da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na mesma área de prestação do serviço do objeto da concessão, por sua vez, será automaticamente depositada em conta-garantia, onde o Agente Fiduciário deverá reter o valor limite de garantia. A concessionária, por sua vez, se obriga a apresentar mensalmente previsão de faturamento trimestral dos serviços à COMPESA. Em contrapartida, o Agente Fiduciário, de posse dos valores de faturamento, estabelecerá o valor percentual a ser retido, diariamente, na conta garantia. Uma vez comprovado o pagamento da contraprestação, o Agente Fiduciário deverá transferir a diferença entre o valor retido na conta garantia e o valor pago à Concessionária para a conta corrente da COMPESA.

As garantias oferecidas pela Concessionária (parceiro privado) são a garantia de manutenção de proposta e de celebração do contrato (bid bond) e de garantia de fiel cumprimento de obrigações contratuais durante a construção e operação (performance bond). O primeiro garante para o Licitante os custos decorrentes da não-assinatura do contrato pelo vencedor da licitação, que deverá indenizar o governo garantindo o diferencial de preço para o segundo colocado e os custos inerentes ao atraso do contrato. Já o segundo garante a indenização até os valores

indicados no contrato, dos prejuízos decorrentes do não cumprimento das obrigações assumidas de construção, da operação e da manutenção.

A garantia do equilíbrio econômico-financeiro do contrato foi calculada com base na Metodologia do Fluxo de Caixa Descontado, no qual o valor do Projeto é medido pelo montante de recursos financeiros a serem pagos no futuro pelo negócio, descontados do valor presente, a fim de refletir o tempo, o custo de oportunidade e o risco associado a essa distribuição.

A receita da Sociedade de Propósito Específico (SPE) é calculada com base no faturamento de esgoto pelo órgão arrecadado, sendo que esse repasse é condicionado ao desempenho dos indicadores definidos no contrato da PPP. O volume de esgoto que gerará o faturamento da SPE é equivalente a 100% do volume faturado de água, já considerando perdas reais e aparentes. É previsto o compartilhamento da receita obtida entre a SPE e a COMPESA sendo que no 1º ano será repassado apenas 50% para SPE, aumentando para 70% no segundo e 90% para o terceiro ano em diante.

A composição dos custos de operação tem relação com despesas de operação e manutenção de campo, energia nas estações de esgoto, produtos químicos, combustíveis e transporte.

Por fim, é importante dar destaque à estrutura de garantias da PPP com vistas à mitigação dos riscos do parceiro privado, dado que o pagamento da contraprestação vem dos recursos obtidos através do pagamento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

#### **4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A pesquisa foi desenvolvida por meio de uma abordagem descritiva - exploratória, com a preocupação de identificar características de determinada população ou objeto de estudo para ampliar a compreensão sobre o assunto.

O exame da percepção dos empregados da Caen, empresa responsável pela prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento em 153 dos 167 municípios do Estado do RN, sobre a adoção do modelo de PPP da COMPESA, justifica-se pelo fato da mesma ser uma companhia estadual de serviços de água e esgoto, apresentar semelhanças no que se refere às questões ambientais e utilizar o mesmo sistema de gestão operacional e comercial desenvolvido pelo Ministério das Cidades. O estudo recaiu sobre a percepção dos empregados da CAERN sobre as variáveis adotadas no modelo de PPP da COMPESA e a possibilidade de sua adoção para o serviço de água e esgoto para a região metropolitana de Natal/RN.

O universo da pesquisa foi constituído pelos empregados da CAERN no Rio Grande do Norte. As regionais da CAERN que participaram da pesquisa serão identificadas nesse estudo através da seguinte nomenclatura: Administração Central (R1), Natal (R2), Mato Grande (R3), Oeste (R4), Seridó (R5), Sertão Central (R6). O cargo dos entrevistados será identificado da seguinte forma: Gerente (G), Coordenação (C), Técnico (T), Auxiliar/Assistente (A).

Para realização da pesquisa selecionou-se uma amostra não-probabilística composta por pessoas capacitadas para fornecer as contribuições necessárias para o desenvolvimento da

pesquisa, que vivenciam o dia-a-dia da companhia e que sabem apontar os desafios e as alternativas para a ampliação e melhoria da prestação do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Dessa forma, foram entrevistados 31 funcionários distribuídos entre os municípios de Natal (24), Macaíba (3), Mossoró (2), Caicó (1) e Assú (1). O instrumento de pesquisa consistiu num roteiro de entrevista semiestruturada que teve como referência o modelo de PPP da COMPESA.

As entrevistas foram realizadas pela pesquisadora in loco em Natal, por e-mail, telefone ou videoconferência para os entrevistados que trabalham no interior do Estado. Todas as entrevistas foram agendadas previamente e tiveram duração média de trinta minutos. As entrevistas foram gravadas, transcritas e em seguida analisadas. Por se tratar de uma pesquisa qualitativa, a análise de conteúdo se mostrou mais indicada. As informações obtidas nas entrevistas foram processadas e analisadas com base no modelo de análise de conteúdo de Bardin (1997). Os dados foram analisados e interpretados à luz do referencial teórico, confrontando-os com as opiniões dos autores pesquisados e com o modelo de PPP da Compesa.

## **5. PERCEPÇÃO SOBRE A ADEQUAÇÃO DO MODELO DE PPP PARA A CAERN**

### **5.1 Caracterização dos entrevistados**

Foram entrevistadas 31 pessoas distribuídas da seguinte forma: Administração Central (R1) com 20 pessoas, Regional Natal/RN (R2) com 04 pessoas e Região Mato Grande/ RN com 03 pessoas. Houve pequena participação dos funcionários das regionais Oeste (R4) com apenas 02 pessoas e Seridó (R5) e Sertão Central (R6) com 01 pessoa em cada Região. O nível do cargo dos entrevistados há um predomínio do Nível Superior (NS), dado que se encontram nessa categoria 23 dos 31 entrevistados. Pertencente aos Níveis Fundamental (NF) e Técnico (NT), apenas 01 de cada e 06 com Nível Médio (NM). A maioria dos entrevistados se concentra nas áreas de Operação e Manutenção (06), Planejamento (06), Administrativa (05), Comercial (04), Financeira (02) e outras áreas (08).

Houve grande participação dos Técnicos (T) e Gerentes (G) na pesquisa, representando 12 e 10 entrevistados respectivamente. Quanto ao “tempo de casa” dos entrevistados, a maioria possui

até 10 anos de empresa (13), seguido de 10 entrevistados que têm até 05 anos e 04 que têm até 20 anos e apenas 01 entrevistado com um tempo menor que 02 anos.

## **5.2 Percepção sobre investimentos e metas para expansão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário**

O conhecimento acerca das metas do PLANSAB para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado do RN alcança boa parte dos entrevistados (17), mas 13 deles disseram não conhecer e apenas 01 disse que não sabia responder.

A crença na capacidade da CAERN em cumprir as metas definidas pelo plano no prazo de 20 anos é percebida por 14 entrevistados, contra 10 que não acreditam. Os que não têm opinião sobre o assunto são 07 entrevistados.

Os empregados da CAERN compreendem que as maiores dificuldades que a companhia enfrenta para realizar os investimentos necessários para a universalização dos serviços de água e esgoto estão localizadas na burocracia e na deficiência da gestão. Tal dificuldade foi apontada por 06 entrevistados, enquanto a burocracia por 19 dos 31 entrevistados. A falta de planejamento foi citada por 03 entrevistados, a dificuldade de financiamento por 02 e a qualidade nos projetos desenvolvidos pela companhia por 01 entrevistado.

## **5.3 Percepção sobre as variáveis adotadas no processo de PPP pela Compesa em Recife/PE**

Quando questionados sobre a eficiência do setor privado em alcançar resultados em relação ao setor público, a maioria dos empregados (20) entende que o setor privado é mais capaz porque possui mais flexibilidade administrativa, pouca burocracia e maior capacidade de gestão. As percepções dos entrevistados em relação a esse aspecto correspondem à crença bastante disseminada na população de que o setor público não é capaz de oferecer o nível de qualidade demandado.

Em relação à parceria público-privada no setor de saneamento existe os que são favoráveis e acreditam que esse arranjo pode “resolver os problemas de investimento e melhorar a prestação do serviço”, conforme fala do G2R2, e aqueles que não concordam “de jeito nenhum” com esse modelo de parceria como rechaça o A1R1 que julga que a parceria é um caminho “para sucatear a empresa” e C3R1 que avalia que os custos que serão repassados para o cidadão não se justificam.

## **5.4 Percepção sobre quais as variáveis a serem adotadas em uma possível PPP ba Caern para a Região Metropolitana de Natal/RN**

Ainda que haja uma rejeição por parte dos empregados entrevistados à possibilidade de parceria público-privada na companhia, quando questionados sobre o modelo mais adequado entre o setor público e o privado para garantir os investimentos no setor e melhorar a prestação do serviço.

Os entrevistados enxergam vantagens de uma parceria com o setor privado para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado, sendo que 09 deles apontam a garantia, a segurança e agilidade em realizar os investimentos necessários para ampliação do serviço.

A importância de um sistema regulatório forte para o setor de saneamento é apontada na resposta à questão que desejou saber sobre o melhor modelo de fiscalização de uma PPP na CAERN, uma vez que 13 entrevistados acreditam que a agência reguladora é o órgão que reúne as condições para fazer uma fiscalização de “forma isenta e independente”.

A possibilidade de criação de um órgão específico para fiscalizar a PPP na CAERN é vista por 08 entrevistados como algo positivo e que pode funcionar, mas eles não sabem explicar como funcionaria tal órgão.

Em suma, percebe-se que os empregados da CAERN enxergam na PPP uma possibilidade de alavancar os investimentos, principalmente para os municípios mais carentes. Sendo que o melhor modelo de PPP a ser adotado é aquele cujos investimentos sejam compartilhados entre a CAERN e o parceiro por um prazo inferior a vinte anos, não havendo consenso no que se refere à possibilidade de realizar também a prestação do serviço. A remuneração do parceiro deve estar vinculada ao alcance das metas, deve ser paga pelo cidadão através da tarifa, as penalidades a serem aplicadas devem ser multa e rescisão contratual e a fiscalização deve ser realizada pela agência reguladora.

## **6. CONCLUSÃO**

A realização do estudo trouxe uma discussão acerca da possibilidade de adoção da parceria público-privada para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário realizados pela Caen para o alcance das metas prevista pelo PLANSAB com vistas à universalização do serviço.

Constatou-se que o modelo de PPP adotado pela COMPESA é pouco difundida entre os funcionários da CAERN, de modo que muitos deles não têm opinião formada sobre os resultados alcançados e sobre a adequação da modelagem adotada.

Em uma possível PPP na CAERN, os funcionários entendem que os investimentos não devem ser realizados totalmente pelo parceiro privado, mas compartilhados com o poder público, uma vez que o modelo ideal de uma PPP deveria envolver apenas os investimentos a serem realizados naqueles municípios com menor índice de atendimentos dos serviços de água e esgoto em um período inferior a 10 anos. As garantias, por sua vez, deveriam estar vinculadas à realização dos investimentos e ao alcance das metas, com a remuneração do parceiro privado devendo ser paga diretamente pelo cidadão através da tarifa e as principais penalidades aplicadas ao parceiro privado através de multa e rescisão contratual. Já a fiscalização de tal parceria deveria ser realizada pela agência reguladora, seja ela municipal ou estadual.

Na visão dos funcionários da CAERN, a parceria público-privada no setor de saneamento é identificada como um caminho possível para solucionar os problemas relacionados aos investimentos no setor e melhorar a prestação do serviço. Mesmo diante das resistências internas e do desconhecimento acerca de como essa parceria poderia se materializar para garantir seu objetivo sem sacrificar a população e os próprios funcionários, uma vez que vantagens são percebidas no que se refere à segurança e agilidade para o alcance de metas e realização de investimentos, há o receio de que essa parceria venha promover um aumento tarifário.

O estudo revela a partir da percepção dos funcionários que é possível definir uma agenda de trabalho para estudar a possibilidade da adoção de um modelo de PPP próprio para a CAERN considerando as peculiaridades do Estado, analisar outros modelos de parceria entre o público

e privado no setor de saneamento a fim de comparar as variáveis adotadas e resultados alcançados, analisar a adoção de uma PPP e os impactos econômico-financeiros para o setor de saneamento e analisar como a política de saneamento básico pode ser implementada a partir de parcerias com o setor privado.

## REFERÊNCIAS

Associação brasileira das concessionárias privadas de serviços públicos de água e esgoto. Abcon (2016) Panorama da participação do setor privado. Disponível em: <<http://www.abcon.com.br/index.php/379>>. Acesso em: 20 jul.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 11.445/2007 – diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília: Coinfra/ CNI, abr. 2007.

Bardin, L. (1977) Análise de conteúdo. Lisboa: Persona.

Franco, Viviane G.(2016) Parcerias público-privadas no Brasil: em busca de eficiência por meio de alocação de riscos. 2007. Dissertação de (Mestrado em Economia Política) – PUC/SP, São Paulo, 2007. Disponível em :<[http:// WWW. Sapientia.pucsp](http://WWW.Sapientia.pucsp)> acesso em 25 julho.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB (2016) Brasília, 2011d. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/PLANSAB>>. Acesso em: 01 ago.

Grimsey , Darrin e Lewis, Mervin (Orgs.) (2005) The Economics of Public Private Partnerships. UK/USA: Edward Elgar.

Jensen, O.; Blanc-Brude, F. (2006) The handshake: why do governments and firms sign private sector participation deals? Evidence from the water and sanitation sector in developing countries. In: World Bank policy Research Working paper, n. 3937.

Justen Filho, M.(2005) Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva.

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

Secchi, L. (2009) Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública, v. 43, n. 2, p. 347-369.

Silva, Leandro M.(2016) As parcerias público-privadas como ambiente de captação de investimentos em estações de tratamento de esgotos no Brasil. 2006. Dissertação (mestrado em Engenharia) – USP, São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.usp.br>> acesso em 26 julho.

Sistema nacional de informações em saneamento. SNIS (2016) Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

Yescombe, E.R.(2007) Public -Private Partnerships. Butterworth-Heinemann.

